



UNIVERSITETET I AGDER

Innkjøpssaken i Grimstad kommune

Kontrollmiljø og habilitet

EIRIK STEN SYRDALEN

VEILEDER

Asbjørn O. Pedersen

Universitetet i Agder, 2018

Handelshøyskolen ved UIA

Institutt for økonomi



Forord

«Ikke gå over bekken etter vann» heter det i ordtaket. Valgets kvaler angående tema for masteroppgaven våren 2018 avtok ikke de første semestrene i masterstudiet. Da det kom under lys at Grimstad kommune hadde avdekket svikt i etterlevelsen av rutiner og regelverk vedrørende innkjøp i størrelsesorden 100 millioner norske kroner, ble valget enkelt. Det at en av Norges største saker på innkjøpssiden av regnskapet skulle skje i den lille, rolige sørlandsbyen Grimstad, virker i øyeblikket som den reneste tilfeldighet. Når en såpass relevant og spennende sak skjer i egen hjemby og kommune, er det vanskelig å ikke gripe sjansen. Saken omhandler personer jeg har, og har hatt, førstehånds kontakt med, og den er særdeles mye omtalt i media, lokalt og regionalt, men også nasjonalt.

Denne masteroppgaven er skrevet som del av masterstudiet i regnskap og revisjon ved Universitetet i Agder. Oppgaven omhandler den mye omtalte «Innkjøpsaken i Grimstad kommune» som avdekket alvorlige feil og mangler i etterlevelsen av rutiner ved innkjøp i offentlig sektor. Saken går også under navnet «Helsekjøpsaken.»

Gjennom oppgaven har jeg fått utvidet og inngående forståelse for habilitetsreglementet, samt internkontroll, i kommuner spesielt, offentlig sektor generelt.

Takk til veileder Asbjørn O. Pedersen for entusiasme, innspill og god veiledning.

Jeg ønsker også å takke rådmannen i Grimstad kommune, leder for kontrollutvalget i Grimstad kommune og BI-professor Petter Gottschalk for at dere stilte opp til intervju og ga verdifulle innspill.

Til slutt ønsker jeg å takke min kjære mor som har korrekturlest, kommentert, kritisert og motivert. Denne oppgaven hadde ikke blitt den samme uten din hjelp.

Grimstad, mai 2018

Eirik Sten Syrdalen

Sammendrag

Innkjøpssaken i Grimstad kommune handler om alvorlige brudd på lov om offentlige anskaffelser i perioden 2012-2016. Kommunen anskaffet tjenester i helse- og omsorgsektoren for opp mot 100 millioner norske kroner. Innkjøpene ble gjort som ulovlige direkteanskaffelser uten konkurranse og rammeavtaler, og begrunnes av kommunen som «hastesaker» på grunnlag av brukernes tilstand og behov. Det finnes avtaler for alle innkjøpene, men noen manglet signatur. Daværende assisterende kommunalsjef for helse- og omsorgsektoren er svigerinne til innehaveren til selskapet Farm in Action, som var en av de største leverandørene av helsetjenester i perioden. Innehaveren av Farm in Action var fortsatt ansatt i kommunen da de to første avtalene ble inngått. Masteroppgaven søker gjøre habilitetsvurdering av daværende assisterende kommunalsjef for helse- og omsorgsektoren med hensyn til den familiære tilknytningen til innehaveren av Farm in Action, samt undersøke i hvilken grad kommunens kontrollmiljø har vært tilfredsstillende. BDO undersøkte forholdene i 2016, og kommunen har publisert rapporten på sine hjemmesider. Observasjonene i denne masteroppgaven, viser kontrollmiljøet ikke har vært tilfredsstillende. Ledelsen har hatt stort fokus på utvikling av gode retningslinjer og regler, men lite fokus på etterlevelse og kontroll. Som rådmannen i Grimstad kommune sier: *«Min oppfatning er at vi har vært best på systemutvikling og de skriftlige rutinene, men mindre gode på å ta de i bruk.»*¹ Rådmannen innrømmer videre at lederne i helse- og omsorgsektoren ikke hatt god nok kompetanse om lov og forskrift om offentlige anskaffelser, og dette har ført til en forveksling av hvilket lovverk som har forrang i helsekjøpsaker¹. Kommunen har altså hatt store mangler på etterlevelse av både lover og regler og de ellers tilfredsstillende interne reglementene. BDO har foretatt en grundig habilitetsvurdering, men denne fremgår som noe partisk. Ordvalg og setningsoppbygging gir leseren inntrykk av at «BDO vet noe mer» enn leseren, altså vektlegger sladder. Det ikke tvil om at daværende assisterende kommunalsjef for helse og omsorgsektoren var automatisk inhabil til å behandle og fatte vedtak i saker knyttet til Farm in Action, men det er ikke ulovlig å være svigerinne! Det er viktig å understreke at kommunen har gjort mye for å rydde opp i kjølevannet av BDO-rapporten i 2016. Likevel dukker det stadig opp nye lik i media. Innkjøpssaken «stoppet» ikke i 2016 – den pågår fremdeles.

¹ Intervju med rådmannen i Grimstad kommune 29. mai 2018

Innholdsfortegnelse

Forord	2
Sammendrag	3
1 Innledning	6
1.1 Saken	6
1.2 Problemstillinger	6
1.2.1 Kort om involverte parter	7
1.3 Undersøkelser av Aust-Agder Revisjon IKS, BDO og Hjort	11
1.3.1 Aust-Agder Revisjon IKS	11
1.3.2 BDO	11
1.3.3 Hjort	14
1.4 Tidslinje – Innkjøpssaken i Grimstad kommune	14
1.5 Oppgaven – metode og avgrensning	15
1.5.1 Kvalitativ metode: Intervjuer med enkeltpersoner og analyse av data	16
2 Kontrollmiljøet	18
2.1 Internkontroll og kontrollmiljø – teori	18
2.1.1 Problemer med COSO-modellen og internkontroll	21
2.1.2 Internkontroll i kommuner – rettslig hjemmel	21
2.2 Kontrollmiljøet i Grimstad kommune	21
2.2.1 Integritet og etiske verdier	22
2.2.2 Overordnet ansvar for internkontroll	29
2.2.3 Etablering av strukturer, fullmakter og ansvarsområder	31
2.2.4 Kompetanse	33
2.2.5 Ansvarliggjøring	37
2.3 Oppsummering og konklusjon - kontrollmiljøet	39
3 Habilitetsspørsmålet	41
3.1 Innledning	41
3.2 Nærmere om reglene	41
3.2.1 Relevante habilitetsbestemmelser i kommunalforvaltningen	41
3.3 Unntak fra habilitetsreglene	44
3.3.1 Kurante avgjørelser	44
3.3.2 Foreløpige avgjørelser	45
3.4 Hvem avgjør inhabilitetsspørsmålet	45
3.5 Hensyn bak inhabilitetsreglene	46
3.6 Virkninger av inhabilitet	47
3.6.1 Ugyldighet	47
3.6.2 Straff mm.	47
3.7 Forholdet mellom inhabilitet og korrupsjon	48
3.7.1 Inhabilitetsbegrepet	48
3.7.2 Korrupsjonsbegrepet	49
3.7.3 Nærmere om sammenhengen mellom begrepene	50

3.8	Innkjøpssaken i Grimstad og habilitetsspørsmålet	51
3.8.1	BDO-rapporten	51
3.8.2	Typer av inhabilitet	51
3.9	En kritisk vurdering av BDO-rapporten	52
3.10	Oppsummering og konklusjon - habilitetsspørsmålet	55
4	<i>Litteratur og kilder</i>	56
5	<i>Vedlegg</i>	61
5.1	Vedlegg 1: Spørsmål til leder for kontrollutvalget	61
5.2	Vedlegg 2: Spørsmål til rådmannen i Grimstad kommune	62
5.3	Vedlegg 3: Spørsmål til BI-professor Petter Gottschalk	63
5.4	Vedlegg 4: Refleksjonsnotat	64
5.4.1	Oppsummering	64
5.4.2	Internasjonale perspektiver	64
5.4.3	Innovasjon	65
5.4.4	Ansvarlighet	66
5.5	Kilder til refleksjonsnotatet	67

1 Innledning

1.1 Saken

I 2016 ble det gjennom varsling fra en internt ansatt i Grimstad kommune avdekket at kommunen, over en fireårsperiode fra 2012 til 2016, har gjort direkteanskaffelser av helsetjenester som strider mot regler for offentlig innkjøp av tjenester. Kommunen klassifiserer dette som «svikt i etterlevelsen av rutiner og regelverk når det gjelder innkjøp av tjenester til enkeltbrukere innen helse og omsorg.» Anskaffelsene er omfattende, og gjelder beløp opp mot 100 millioner norske kroner (Berg, 2018). Med dette er innkjøpssaken i Grimstad en av de største sakene på innkjøpssiden av kommuneregnskapet i Norge. Innehaveren av selskapet Farm in Action (heretter forkortet til FiA), et av selskapene som solgte helsetjenestene det er snakk om, var tidligere ansatt i kommunen og var fremdeles ansatt i kommunen når de kjøpte helsetjenester fra FiA. Vedkommende har familiær tilknytning til daværende assisterende kommunalsjef for helse- og omsorgsektoren (heretter forkortet til AKS) og IKT-ansvarlig i kommunen. Kommunens ansatte tilknyttet saken, begrunner valget av direkteanskaffelser med bestemmelser om hasteavgjørelser, men må tåle krass kritikk for at avtaler gjort over en fireårsperiode ikke er å regne som «hasteavgjørelser.»² Etter varsling i 2016 har saken vært mye omtalt internt i kommunen og media. Tre personer med varslerstatus påstår gjengjeldelse, og en person har anmeldt kommunen, PwC og FiA for påstått alvorlig brudd på taushetsplikten².

1.2 Problemstillinger

1. I hvilken grad har kontrollmiljøet i Grimstad kommune vært tilfredsstillende i tilknytning til innkjøpssaken?
2. I hvilken grad har ansatte i kommunen foretatt innkjøp hvor de er inhabile jf. forvaltningsloven §§ 6 - 10?

² Intervju med leder for kontrollutvalget 15. mai 2018

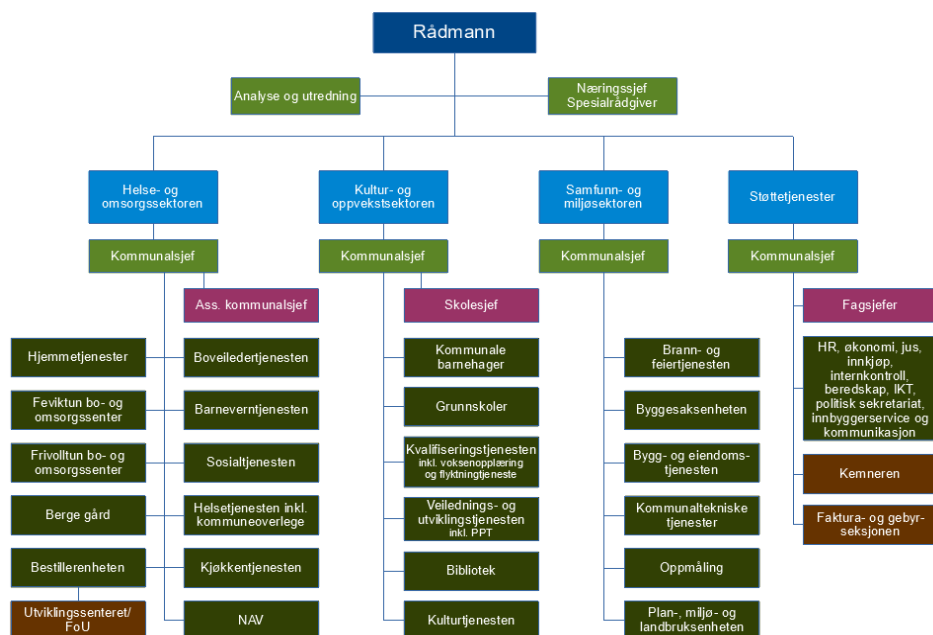
1.2.1 Kort om involverte parter

Av hensyn til privatpersoner involvert i innkjøpssaken, og påkjenningen de allerede er og har vært utsatt for i kjølvannet av saken og medias massive dekning av den, er det foretatt et valg om å anonymisere enkeltindivider direkte knyttet til saken og kommunen. Dette gjør det ikke mindre vanskelig å «peke finger,» men handler om å respektere enkeltindividers krav på rettsvern så langt det er mulig.

Det er mange enkeltpersoner og organisasjoner innblandet i innkjøpssaken i Grimstad. For denne oppgaven og avgrensningens skyld, er det i hovedsak et fåtall ansatte i Grimstad kommune og selskapet FiA som er relevante.

1.2.1.1 Grimstad kommune

Grimstad kommune befinner seg i Aust-Agder fylke, og grenser til Arendal kommune i øst, Froland og Birkeland kommune i nord og Lillesand kommune i øst. Kommunen har per 2017 ca. 23 000 innbyggere (Grimstad kommune, 2018), og er med dette som middels stor å regne. Kommunens nåværende ordfører er valgt som ordfører for perioden 2015-2019, og kommunens organisasjonskart ser per 2018 slik ut (Organisasjonskart, 2018):



Den mest relevante sektoren for innkjøpssaken er helse- og omsorg ved AKS, markert med lilla i organisasjonskartet over. Som det kommer frem av etterspurt rapport til kontrollutvalget i Grimstad

kommune fra revisjons- og rådgivingselskapet BDO, heretter BDO, har AKS en familiær tilknytning via såkalt svogerskap (svigerinne) til innehaveren av selskapet FiA (BDO, 2016, s. 38), som fra 2012 har levert helsetjenester til kommunen. AKS sa opp jobben i Grimstad kommune i 2017.

Rådmann i Grimstad kommune har hatt stillingen siden 2016, og er kontaktperson knyttet til innkjøpsaken. Rådmannen er utdannet sykepleier ved Stavanger sykepleierhøgskole og har master i ledelse ved BI.

Kommunalsjef for helse- og omsorgssektoren gikk fra sin stilling som kommunalsjef i 2015, og fikk deretter stilling som kvalitetssjef i kommunen. Vedkommende var sentral i utviklingen av nytt innkjøpsreglement i kjølevannet av KOFA-saken i 2010 (Stellevold, 2010) som omhandlet mistanke om direkteinnkjøp uten konkurranse.

1.2.1.2 Farm in Action - FiA

FiA er et rehabiliteringssenter for unge voksne med rus- og eller psykiske problemer, og har fokus på individuell oppfølging (Farm in Action, 2018). «Farm» i firmanavnet kommer av at selskapet benytter gårdsbruk som en behandlingsmetode. Av BDO-rapporten (BDO, 2016, s. 12) fremkommer det at det stor uklarhet rundt hvordan selskapet først ble valgt som leverandør for Grimstad kommune. Rådmannen i Grimstad kommune påpeker derimot i kontradiksjon til masteroppgaven, at valget av FiA var dokumentert og skriftliggjort. Ifølge rådmannen, var det første innkjøpet et brukerstyrt valg, og selskapet var kjent av både ansatte og politikere i forkant av innkjøpet. Det er likevel konsensus om at de første innkjøpene mellom FiA og kommunen frem til 2016 ble gjort i strid med lov om offentlige anskaffelser. Mangel på budrunde, signert kontrakt og rammeavtale begrunnes av kommunen med at dette var «hasteavgjørelser» gjort på grunnlag av unntaksregler grunnet brukernes tilstand. Det finnes kontrakt/avtale for alle kjøpene gjort mellom kommunen og FiA, men flere av disse mangler signatur³. Mange, herunder flere varslere, «peker finger» mot det familiære forholdet mellom innehaveren av FiA og AKS – da sistnevnte er førstnevntes svigerinne. Uten innsyn i dokumenter som ikke finnes eller ikke er tilgjengelig for offentligheten, er det imidlertid et veldig svakt grunnlag for antakelser om kriminelle forhold,

³ Intervju med rådmannen i Grimstad kommune 29. mai 2018

eksempelvis en objektivt korrekt korrupsjons- eller underslagsdiskusjon.

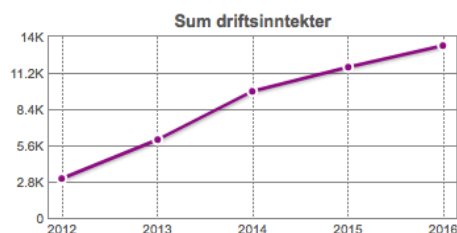
Det skal på den annen side bemerkes, at FiA har foretatt betydelige investeringer de siste årene, herunder i bygningsmassen Garveriet i Grimstad sentrum til 11 millioner norske kroner (Berg, 2017). En av varslerne, økonomisjef i Grimstad kommune, «peker» i avisinnlegg den 20.01.2018 på nødvendigheten av å følge pengene i innkjøpssaken generelt, til enkeltbrukere spesielt (Berg, 2018). Økonomisjefen oppfordrer her kommunestyret til å politianmelde innkjøpssaken, om ikke annet ta debatten. Han skriver:

«Følg pengene. Velg ut de tre til fem pasienter, de med størst omsetning og følg pengestrømmen og alle finansielle forhold rundt disse.»

Det er videre sikkert at FiA i stor grad er økonomisk avhengig av omsetningen organisasjonen har fra kommunen, jf. selskapets resultatvekst etter 2012 (regnskapstall hentet fra Proff.no, 2018).

Beløp i hele 1000

	2016	2015	2014
Sum driftsinntekter	13 311	11 635	9 751
Driftsresultat	2 220	2 270	133
Resultat før skatt	1 947	2 271	125
Sum eiendeler	16 800	3 890	2 255
Egenkapitalandel i %	26,5	64,4	10,4
Valutakode	NOK	NOK	NOK



Som en tjenesteleverandør, er det spesielt nevneverdig at tross økning av driftsinntekter på 3560 tusen norske kroner i perioden 2013 – 2016, har lønnskostnadene sunket fra 574 tusen norske kroner i 2013, til 556 tusen norske kroner i 2016. Som leverandør av tjenester, henger utgifter og spesielt lønnsutgifter, sammen med driftsinntekter da tjenester krever x antall timer gjennomført for å levere tjenesten. Det er ingenting som tyder på at FiA har solgt tjenester eller liknende som ellers kunne påvirket driftsresultatet. En økning av driftsinntekter uten korresponderende økning av driftskostnader og særlig lønnskostnader, er veldig spesielt for en tjenesteleverandør. Dette er også påpekt i BDO-rapporten (BDO, 2016, s. 13), og BDO konkluderer med at FiA har fakturert for tjenester som ikke er levert i ett spesielt tilfelle, noe som kunne være grunnen til regnskapstallene over. BDO ba kommunen å gjennomføre en leverandørkontroll av FiA.

Leverandørkontrollen ble gjennomført i 2017 av PwC, og ble av rådmannen utvidet til å omhandle arbeidsforhold og faglig kvalitet for å sike at ikke ansatte fikk for lite lønn/ hadde dårlige

arbeidsbetingelser eller at den faglige kvaliteten var dårligere enn bestilt⁴. PwC konkluderte med følgende (PwC, 2017, s. 11):

1. Økonomi: Faktureringen fra FiA til Grimstad kommune har vært i henhold til inngåtte avtaler og kontrakter, og tjenestene som er fakturert er løpende levert.
2. Helsefaglig: De helsefaglige tjenester som Grimstad kommune har fått levert fra FiA i perioden 2015 - 2016 vurderes å ha vært helsefaglig forsvarlige i henhold til lov, forskrift og enkeltvedtak, det er benyttet kompetent personell og kvalitetssystem har fungert uten alvorlige avvik.
3. Arbeidsrettslig: PwC er av den oppfatning at FiA tilstreber å følge, og i all hovedsak, med noen bemerkninger, følger de lønns- og arbeidsregler som gjelder. De har god kontroll på arbeidstidsordningene for ansatte som jobber i FiA. De ansatte lønnes også i henhold til landsomfattende tariffavtale.

Rapporten avkrefter den tidligere påstanden i BDO-rapporten om at det er fakturert tjenester som ikke er levert, da tjenestene var tilgjengelige i hele perioden⁴.

PwCs leverandørkontroll har mottatt kraftig kritikk, da to sider av en PowerPoint presentasjon fra et møte mellom kommunen og PwC 20.06.2017 ble holdt tilbake grunnet taushetsplikt. Bakgrunnen for tilbakeholdelse av dokumentasjon, skal være at dokumentene inneholder sensitiv informasjon om brukere og forretningskritiske forhold. Det er derimot ifølge leder for kontrollutvalget, ikke riktig at disse to sidene kan holdes tilbake for kontrollutvalget – som enda ikke har sett sidene⁵. Leder for kontrollutvalget har pålagt rådmannen å fremlegge de to sidene⁵. Rådmannen i Grimstad kommune påpeker at saken er klaget inn til sivilombudsmannen av en journalist i Agderposten, da det er uenighet om kontrollutvalget har rett til å se de to sidene⁴. En av sidene inneholder relevant informasjon for å kunne kreve refusjon fra staten for tunge helsemessige brukere, og den andre siden inneholder en bekymringsmelding fra PwC rettet mot en verge. Bekymringsmeldingen har siden resultert i en anmeldelse mot Grimstad kommune, PwC og FiA grunnet påstått brudd på taushetsplikten (Berg, 2018). Vergen er i etterkant renvasket, og har anmeldt PwC for påstått grovt brudd på taushetsplikten og ærekrenkelse av familien til brukeren (Berg & Bråtland Roksvåg, 2018).

⁴ Rådmannen i Grimstad kommune i sin kontradiksjon til masteroppgaven 30. mai 2018

⁵ Intervju med leder for kontrollutvalget i Grimstad kommune 15. mai 2018

1.3 Undersøkelser av Aust-Agder Revisjon IKS, BDO og Hjort

1.3.1 Aust-Agder Revisjon IKS

Aust-Agder Revisjon IKS er et interkommunalt revisjonsselskap med Aust-Agder fylkeskommune og kommunene Arendal, Birkenes, Froland, Gjerstad, Grimstad, Lillesand, Risør, Tvedestrand, Vegårshei og Åmli som eiere. Selskapets øverste organ er Representantskapet, som også velger styrets medlemmer (Aust-Agder revisjon IKS, 2018).

Aust-Agder Revisjon IKS konkluderer med følgende hovedtrekk i sin rapport om innkjøpssaken av 30.05.2016 (BDO, 2016, s.17):

- Det er gjennomgående mangel på dokumentasjon på etterlevelse av lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrift, samt manglende dokumentasjon på etterlevelse av Grimstad kommunes vedtatte innkjøpsreglement.
- Det finnes heller ikke anskaffelsesprotokoller eller annen dokumentasjon som beskriver eller begrunner årsakene til at man ikke har valgt å følge vanlige konkurranseprinsipper i disse anskaffelsene.
- Det er ingenting i dokumentasjonen som tilsier at man har håndtert anskaffelsene i tråd med kravene som stilles i kommunens innkjøpsreglement.

1.3.2 BDO

BDO er et internasjonalt selskap innen revisjon, regnskap, rådgivning og advokattjenester (BDO, 2018).

I 2016 utlyste kontrollutvalget i Grimstad kommune konkurranse om gjennomføring av en undersøkelse av helse- og omsorgsektoren knyttet til håndteringen av kjøp av helsetjenester. BDO vant budrunden, og har offentliggjort en rapport som er tilgjengelig via kommunens egen hjemmeside. BDOs rapport om kjøp av helsetjenester skulle besvare følgende spørsmål (BDO, 2016, s. 3):

1. Hvordan har Grimstad kommune organisert seg i forbindelse med planlegging og

gjennomføring av tjenestekjøp med tanke på roller, funksjoner og ansvar?

2. Har det blitt foretatt kjøp av helsetjenester av ansatte som har vært inhabile til å gjøre dette?
3. Har kommunen kjøpt tjenester som ikke er blitt levert?
4. Er inngåtte avtaler i 2016 i henhold til regelverket?
5. I hvilken grad har kommunen implementert systemer, rutiner og praksis som sikrer gode innkjøpsprosesser?

BDO konkluderer som følger på spørsmålene (BDO, 2016, s. 51-56):

1. Etter BDOs vurdering, er det ingen åpenbare mangler ved det innkjøpsregelverket kommunen har hatt i perioden. Utfordringen har vært at retningslinjene ikke har vært fulgt i praksis.
2. BDO kan ikke utelukke at svigerinnen til innehaveren av Farm In Action har vært inhabil til å tilrettelegge grunnlaget for avgjørelsen om å bruke Farm In Action. I et tilfelle som det er vist til fra 2015, er det sannsynlig at svigerinnen eller hennes underordnede var med tilrettelegging av grunnlaget for avtalen med Farm In Action, og at de dermed var inhabile.

BDO understreker at det ikke trenger å innebære noen kritikk mot vedkommende at personen anses å være inhabil. Det er ført grunnlag for kritikk dersom vedkommende deltar i beslutninger som gjelder saker der vedkommende er inhabil. Straffeloven § 324 (straffeloven av 1902 som ble opphevet 01.10.2015) hadde en bestemmelse om forseelse i offentlig tjeneste. Bestemmelsen er videreført i straffeloven av 2005, § 171.

Selv om en person strengt tatt er inhabil, kan det likevel hende at vedkommende kan delta i beslutningen dersom det er åpenbart at tjenestemannens tilknytning til saken eller praten ikke vil kunne påvirke hans/hennes standpunkt og verken offentlige eller private interesser tilsier at han/hun viker sete (se forvaltningsloven § 6 fjerde ledd). Dessuten tilsier § 7 i forvaltningsloven at en inhabil tjenestemann kan delta i behandlingen i en sak dersom utsettelse ikke kan skje uten vesentlig ulempe eller skadevirkning. I rapporten anses den nærmere vurdering av disse unntaksreglene å ligge utenfor besvarelsen av inhabilitetsspørsmålet, samt å kreve en grundig juridisk vurdering som mandatet og rammet for oppdraget ikke legger opp til.

Generelt sett medfører inhabilitet at vedkommende som er inhabil, skal avstå fra å ta del i saksbehandlingen. Inhabilitet er en saksbehandlingsfeil som kan føre til at det aktuelle vedtaket anses ugyldig. Det er også en viss mulighet til å reparere feilen og ta saken opp til ny behandling dersom det er muligheter for det. Feilene kan også utløse erstatningsansvar for kommunen.

3. BDO er kjent med et tilfelle der tjenester som var bestilt fra kommunen, av Farm In Action, ikke ble levert. Kommunen hadde kunnskap om forholdet, men valgte likevel å betale fakturaene fra Farm In Action i tråd med avtale inngått mellom kommunen og selskapet.
4. Rammeavtalen i 2016 er inngått i strid med anskaffelsesregelverket idet avtalen ikke ble utlyst slik det er krav om. BDOs konklusjon er derfor at rammeavtalen som ble inngått i 2016, representerer brudd på anskaffelsesregelverket. Det er også uklart for BDO hvorfor kun noen bestemte leverandører ble invitert til å gi tilbud, når andre leverandører som ikke ble invitert til å gi tilbud, åpenbart kunne levere samme tjenester til kommunen. Dette bryter etter BDOs oppfatning med kravet til utlysning og likebehandling i anskaffelsesregelverket. Dessuten begrenser dette konkurransen om slike tjenester som kan bestilles under rammeavtalen.
5. Undersøkelsen viser at det er store mangler ved implementeringen av tiltak som skal sikre gode innkjøpsprosesser innenfor kjøp av helsetjenester for Boveiledertjenesten og Sosialtjenesten. Spesielt manglende adekvat reaksjon etter, samt kunnskap om, vesentlige brudd på anskaffelsesregelverket, viser at kommunen ikke har klart å implementere nødvendige tiltak for å etterleve regelverket. Etter BDOs oppfatning, er dette et klart lederansvar. Det påpekes at manglende først og fremst handler om svak eller manglende ledelse på dette området, først og fremst i personen frem til ny kommunalsjef kom på plass i 2016.

Risikoen knyttet til manglende etterlevelse av anskaffelsesregelverket er blant annet risiko for at kommunen har betalt et høyere beløp for de tjenestene som er kjøpt gjennom ulovlig direkteanskaffelse, manglende kvalitet i forhold til hva kommunen kunne oppnå hos andre leverandører i konkurranse, erstatningskrav fra leverandører som ikke har fått anledning til å delta i konkurranse, i tillegg til risiko for omdømmetap for kommunen. I tillegg kommer kostnadene med å gjennomføre undersøkelser for å avklare hendelsesforløpet og eventuelt følge opp med tiltak.

1.3.3 Hjort

I 2018 gikk det ut budrunde fra Grimstad kommune hvor mandatet var å undersøke eposten til primært AKS og daværende kommunalsjef for helse- og omsorgsektoren. Datatilsynet avbrøt budrunden grunnet bekymringer rundt personvern. Dette trakk de derimot tilbake, og undersøkelsen gikk sin gang.

Advokatfirmaet Hjort vant budrunden, men kunne ikke svare på mandatet grunnet mangelfulle data. Hjort skriver følgende (Hjort, 2018, s.5):

«Vår gjennomgang og analyse viser at disse dataene ikke er tilstrekkelige til kunne svare ut mandatet. Det er kun data som ligger på servere som er sikret, og back-up-rutiner gjør at dataene primært er fra tiden da IKT Agder sikret dataene og to måneder før, dvs. etter at BDOs undersøkelse startet. Det er ikke sikret data fra PCer eller andre medier.»

1.4 Tidslinje – Innkjøpssaken i Grimstad kommune

Under følger en punktvis oversikt over sentrale hendelser i innkjøpssaken. Disse er hentet fra BDO-rapporten, avisinnlegg og intervjuer gjort i tilknytning til masteroppgaven. Poenget her er å få en grov oversikt over hendelsesforløpet etter undertegnede beste evne. Det gjøres oppmerksom på at det er ulike oppfatninger av hendelsesforløpet. Eksempelvis påpeker rådmannen⁶ at det i noen utstrekning har foregått parallelle løp.

- Desember 2009: Forvaltningsrevisjonen viser brudd på anskaffelsesreglene. Bruddene klages inn til klagenemda for offentlige anskaffelser – KOFA-saken.
- Årsskifte 2009/2010: Kommunen gjennomfører en tyngre opplæringsrunde for ansatte vedrørende det nye innkjøpsreglementet.
- Februar 2011: Fylkesmannen foretar innsyn i kommunens tilbud til rusmisbrukere: Ikke tilfredsstillende.
- Mai 2012: Første avtale med FiA: Direkteanskaffelse uten konkurranse.

⁶ Intervju med rådmannen i Grimstad kommune 29. mai 2018

- Juni 2012: Ny avtale med FiA: Direkteanskaffelse uten konkurranse.
- Desember 2013: Ny avtale med FiA: Direkteanskaffelse uten konkurranse.
- Juni 2014: Ny avtale med FiA: Direkteanskaffelse uten konkurranse.
- Årsskiftet 2014/2015: Kommunalsjef for helse- og omsorgsektoren går over i stilling som kvalitetssjef.
- Januar 2015: Ny kommunalsjef oppdager og reagerer på direkteanskaffelser uten konkurranse, og blir forklart at anskaffelsene er gjort på grunnlag av hasteavgjørelser. Kommunalsjefen startet utarbeidelse av rammeavtaler⁷.
- Mars 2015: Ny avtale med FiA. Direkteanskaffelse uten konkurranse.
- Juli 2015: Ny avtale med FiA. Direkteanskaffelse uten konkurranse.
- September 2015: Seniorrådgiver sender epost til rådmann om forholdene.
- Oktober 2015: Kommunalsjef formidler saken til kontrollutvalget, men uten skriftlig dokumentasjon og med inntrykk av at kommunen har kontroll på saken. Daværende rådmann starter videre undersøkelser av saken⁷.
- Oktober 2015: Avtale fra juli 2015 fornyes.
- Mars/April 2016: Spesialrådgiver varsler om forholdet
- August 2016: Ny avtale med FiA.
- April 2017: PwCs leverandørkontroll ferdigstilles.
- Februar 2018: Hjorts epostanalyse ferdigstilles.

1.5 Oppgaven – metode og avgrensning

Det som ønskes drøftet i denne masteroppgaven, er kommunens internkontroll med den forutsetningen at tilfredsstillende internkontroll ikke kan eksistere uten den mest grunnleggende komponenten i COSO-modellen: Kontrollmiljøet. Videre gjøres en vurdering av habilitetsproblematikken som har oppstått i tilknytning til innkjøpssaken. Habilitetsspørsmålet står meget sentralt i saken, og er en direkte følge av tilstandene i kontrollmiljøet. Det er derfor naturlig å se nærmere også på denne problemstillingen.

Metodisk benyttes primært kvalitativ metode med analyse av sekundærdata i form av rapporter

⁷ Rådmannen i Grimstad kommune i sin kontradiksjon til masteroppgaven 30. mai 2018

utarbeidet i saken og mediedekning, samt primærdata i form av intervjuer med nøkkelpersoner knyttet til saken og personer med inngående kunnskap til tema og sak. I besvarelse av habilitetsspørsmålet benyttes juridisk metode.

Det er mye å ta tak i rundt innkjøpsaken i Grimstad, og det er hensiktsmessig å avgrense oppgaven til COSO-komponenten: Kontrollmiljø. Videre vurderes habilitetsspørsmål knyttet til den konkrete saken, da habilitetshåndtering er en sentral del av etikk og integritet for organisasjonen.

Undertegnede har ikke mulighet eller midler til å gjøre en inngående analyse av internkontrollen i kommunen på nivå med profesjonelt revisjonsarbeid, så arbeid og konklusjon beror på andre, profesjonelle aktørers analyse av regnskapstall og saken generelt, foruten intervjuene.

BDO-rapporten, som er en viktig kilde i denne masteroppgaven, har mottatt kritikk fra flere av de involverte partene, noe som ikke er unaturlig gitt sakens natur. Spesielt fokuset på AKS' familiære tilknytning til FiA, er kritisert av blant annet AKS selv, enhetsleder for boveiledertjenesten og daværende kommunalsjef. Dette kommenteres nærmere senere i oppgaven.

1.5.1 Kvalitativ metode: Intervjuer med enkeltpersoner og analyse av data

Kvalitativ forskningsmetode er forskning med ord fremfor tall (Jacobsen, 2015, s. 31). I oppgaven benyttes deduktiv datainnsamling, altså å gå fra teori til empiri (Jacobsen, 2015, s. 28). Teori er hentet fra offentlig tilgjengelig informasjon om saken, for eksempel BDO-rapporten, og empiri er hentet fra tre intervjuer. Det påpekes at selv om oppgaven fokuserer mye på BDO-rapporten som omtaler noen forhold før 2012, og perioden 2012-2016, er også hendelser og forhold som har skjedd i etterkant av dette tatt med i oppgaven. I masteroppgaven gjøres altså både case-studier og lite n-studie (Jacobsen, 2015, s. 90-93).

Designet på intervjuene er åpent individuelt intervju, hvor intervjuer samtaler med respondenten og innholdet i liten grad er forhåndsbestemt (Jacobsen, 2015, s. 144). Hensikten med intervjuene er å innhente primærdata som er relevant for masteroppgavens problemstillinger – i hovedsak rundt kontrollmiljøet. Intervjuene varte i omtrent en klokke, og respondentene fikk selv velge tid og sted for intervjuet.

De tre personene som ble intervjuet er: BI-professor Petter Gottschalk, rådmann i Grimstad kommune og leder for kontrollutvalget i Grimstad kommune. Alle intervjuobjektene har fått tilbud om å lese oppgaven før den publiseres for muligheten til kontradiksjon. Det er tatt hensyn til mottatte tilbakemeldinger.

- Petter Gottschalk ble intervjuet per telefon 26. april og benyttet seg av tilbudet om å lese oppgaven før publisering for mulighet til kontradiksjon.
- Leder for kontrollutvalget i Grimstad kommune ble intervjuet i sitt hjem 15. mai og benyttet seg av tilbudet om å lese oppgaven før publisering for mulighet til kontradiksjon.
- Rådmannen i Grimstad kommune ble intervjuet på sitt kontor på rådhuset 29. mai og benyttet seg av tilbudet om å lese oppgaven før publisering for mulighet til kontradiksjon.

I vurdering av om intervjuene ga den hensiktsmessige informasjonen oppgaven søkte, altså om intervjuene oppnådde intern gyldighet, ble respondentenes svar etterprøvd der det var mulig. Dersom innsamlet data ikke var etterprøvbart, er det påpekt som en mening, eller ekskludert fra oppgaven. I samfunnsvitenskapelig metode søkes intersubjektivitet foran absolutt sannhet. Med dette menes at det nærmeste vi kan komme sannheten, er det flere kilder/personer er enige om at er riktig (Jacobsen, 2015, s. 214). En helt objektiv sannhet er urealistisk å oppnå. Validering er gjort gjennom test mot andre kilder, for eksempel ved at leder for kontrollutvalget spørres om uttalelser i BDO-rapporten.

2 Kontrollmiljøet

2.1 Internkontroll og kontrollmiljø – teori

Internkontroll beskrives som systematiske tiltak for å sikre at enheten oppnår sine organisatoriske mål. Selv om det ikke finnes noen fasit, kan hensikten med internkontroll for kommunen beskrives slik (Storbekk & Skarheim, 2015, s. 30):

- Kvalitet og effektivitet i tjenesteproduksjonen
 - Kostnads- og resultateffektivitet
 - Tilfredse brukere og innbyggere
 - Forbedringsarbeid
- Helhetlig styring og riktig utvikling
 - Utvikling i tråd med vedtatte mål
 - Godt samspill mellom virksomhetsstyring og internkontroll
- Godt omdømme og legitimitet
 - Legitimitet og engasjement for kommunen og lokaldemokratiet
 - Attraktivitet som bosted og arbeidsgiver
- Etterlevelse av lover og regler
 - Kvalitet og tilgang på tjenester
 - Hindre myndighetsmisbruk
 - Forebygge uønskede hendelser

For kommuner, byr dette på utfordringer med tanke på avgrensning, praktisk bruk og innhold.

En kan enkelt argumentere med at kommuner og offentlig sektor er mer komplekse enn organisasjoner i privat sektor, og må planlegge sin internkontroll på en annerledes og bredere måte. I motsetning til privat sektor, vil det for eksempel være langt mer utfordrende å måle resultat for en kommune. I så måte, er det desto viktigere med internkontroll for en kommune, da kommunen leverer viktige infrastrukturelle tjenester, og tjenester som direkte knyttes til velferdsstaten Norge. Disse tjenestene skal være kostnadseffektive og kvalitetssikret, og internkontroll og rapportering blir derfor en viktig bauta som understreker kommunens legitimitet utad til offentligheten.

«Norske kommuner representerer et stort mangfold i organisering, størrelse og geografisk

beliggenhet» (Stenstadvold, 2008, s. 12). Mangfoldet i kommunene hentyder en klar mangel på landsdekkende rammeverk hva angår internkontroll, tross lovfestet krav om «Betryggende kontroll.» Ordet «Internkontroll» brukes ikke direkte i kommuneloven. Samtidig antydes det at det er klart rom for tilpasning i henhold til nettopp kommunenes geografiske beliggenhet og størrelse – og det er kanskje nettopp derfor et landsdekkende rammeverk ikke eksisterer, eller i det hele tatt hadde fungert. En lederstil og ett sett med internkontroller som funker i Oslo kommune, vil ikke nødvendigvis være på langt nær like effektive i Lillesand kommune. Kommuner og det offentlige forøvrig, har også en forventning om å stå frem som forbilder. Hvis ikke kommunen står foran som et godt eksemplar på internkontroll, hvorfor skal andre?

I denne vurderingen av kommunens interne kontroll, benyttes den internasjonalt, veletablerte COSO-modellen, her illustrert i en modell fra Adra (COSO's fem interkontrollkomponenter, 2016):



Rammeverket er sammensatt av tre målsettinger og fem komponenter. De tre målsetningene for COSO-modellen er: (Storbekk & Skarheim, 2015, s. 30)

- Målrettet og kostnadseffektiv drift
- Pålitelig regnskapsrapportering
- Overholdelse av lover og regler

Trekantens hierarki er relativt selvforklarende. Den inneholder de fem ulike komponentene i COSO-modellen. Kontrollmiljøet er bærebjelken til de fire øvrige komponentene i modellen og omfatter de ansatte i kommunen og deres individuelle egenskaper, integritet, holdning, kompetanse og enhetens organisatoriske struktur. Det å forstå kontrollmiljøet innebærer altså å forstå de ansattes holdning og etterlevelse av den interne kontrollen. Ledelsesfilosofi og lederstil faller også inn under denne bærebjelken.

Informasjon og kommunikasjon fremgår som en støttespiller ovenfor de ansatte til å kunne utføre deres arbeidsoppgaver. Uten denne komponenten, er det vanskelig å forvente at de ansatte skal kunne etterleve og opprettholde forsvarlig kvalitet i enhetens internkontroll. Både informasjon og kommunikasjon må være effektiv horisontalt og vertikalt i enheten.

Risikovurdering er vurderingsprosessen som sammenlikner oppnådde mål mot de fastsatte målene i enheten. Enheten må altså indentifisere, analysere og evaluere risikoer opp mot enhetens mål. Herunder ligger det at enheten har fastsatt mål.

Kontrollaktivitetene bindes sterkt samme med risikovurderingen, og er konkrete aktiviteter iverksatt av enheten for å håndtere risikoene, samt bidra til at rutiner og systemer fungerer som fastsatt. Dette er altså rutiner som er designet for å redusere indentifiserte risikoer.

Øverst i pyramiden, står elementet om monitorering. Enheten, da i hovedsak dens ledere, overvåker kontrollaktivitetene, og skal sikre at handlinger eller endringer blir gjennomført. Resultatene sammenliknet med fastsatt mål, og eventuelle justeringer skjer deretter.

I denne oppgaven settes COSO-modellen i samme lys som Maslows behovshierarki, hvor fundamentet i sistnevnte modell er fysiologiske behov. Det virker kanskje fjernt å sammenlikne behovsteori knyttet til enkeltindivider mot en organisasjon, men en organisasjon er også i abstrakt forstand en levende organisme som handler, puster og «lever» sitt eget liv. Kommunen har et sentralisert organ som styrer organisasjonen, og andre deler som utfører og representerer organisasjonen. Poenget med Maslows modell, er at behovet på det nederste nivået i modellen må være tilfredsstillt før behovet på de neste nivåene kan dekkles. Det er ikke noe poeng med monitorering dersom kontrollmiljøet ikke er tilfredsstillende.

2.1.1 Problemer med COSO-modellen og internkontroll

Internkontroll gir kun en «rimelig sikkerhet» for at virksomheten oppnår sine organisatoriske mål. Det er klare begrensninger til internkontroll, deriblant kostnaden knyttet til god internkontroll.

Eksempler på begrensningene ved internkontroll er (Kristoffersen, 2014 s. 59):

- Kost-nytte faktor
- Eksterne risikoforhold
- Overstyring av ledelsen
- Avtaler om å omgå systemet

I innkjøpsaken er flere av disse trukket direkte inn i BDO-rapporten, og de skal også diskuteres videre under. Ifølge BDO-rapporten, overstyrte ledelsen stadig internkontrollene som var iverksatt på innkjøpssiden, og det ble inngått avtaler med leverandør som hindret anbudsrunder. Sistnevnte er ikke nødvendigvis en mislighet, men kan være en klar ulempe ved internkontrollen.

2.1.2 Internkontroll i kommuner – rettslig hjemmel

Kommunens krav om internkontroll har hjemmel i kommuneloven § 23 pkt. 2. Loven henviser ansvaret til «administrasjonssjefen,» altså rådmannen, som skal påse at administrasjonen drives i henhold til lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, samt at den inneholder betryggende kontroll. Videre, finnes det flere spesifikke bestemmelser i kommuneloven og tilhørende særlover som trekkes opp mot internkontrollbegrepet. Disse dreier seg gjerne om det fysiske miljø, til tjenestetilbudet til brukere og til forholdene for de ansatte (Stenstadvold, 2008, s. 13). Eksempelvis nevnes arbeidsmiljøloven.

2.2 Kontrollmiljøet i Grimstad kommune

Som tidligere nevnt, er kontrollmiljøet grunnmuren i den interne kontrollen i kommunen. Menneskene i kommunen utgjør kontrollmiljøet, og påvirkes av organisasjonskulturen og spesielt ledernes etiske standard og holdninger. I denne oppgaven ønskes kontrollmiljøet i Grimstad

kommune diskutert, og i hvilken grad dette tilfredsstiller kommunelovens krav til internkontroll. Utgangspunktet er at det er meningsløst å diskutere de øvrige komponentene i COSO-modellen dersom kontrollmiljøet ikke er tilfredsstillende.

Rammeverket rundt kontrollmiljøet kan baseres på fem hovedprinsipper (Kristoffersen, 2014, s. 42):

- Integritet og etiske verdier
- Overordnet ansvar for kontroll
- Etablering av strukturer, fullmakter og ansvarsområder
- Kompetanse
- Ansvarliggjøring

Kommunens nåværende strategi med slagordet «Med viten og vilje» fremgår av kommunens veileder for organisasjonsstrategi (Grimstad kommune, 1987, s.2):

«Grimstad kommune er en kunnskapsbedrift hvor medarbeiderne utgjør den viktigste ressursen. En god arbeidsgiverpolitikk er et verktøy for å møte fremtidens utfordringer med å skaffe kvalifisert arbeidskraft, angi kurs og retning for lederskapet i Grimstad kommune, utvikle medarbeidernes kompetanse og bygge en felles organisasjonskultur.»

2.2.1 Integritet og etiske verdier

Viktige elementer for integritet og etiske verdier er: (Kristoffersen, 2014, s. 42)

- Kommunestyret er hovedansvarlig
- Etablere standarder og retningslinjer for integritet og etiske verdier som er kjent i hele organisasjonen
- Rutiner for å evaluere hvordan standardene praktiseres av enkeltpersoner og grupper
- Rutiner for å behandle avvik og brudd på interne retningslinjer

Kommunen har velformulerte retningslinjer rundt etikk (KS, 2008) som viser at kommunen har et veletablert regelverk for å ivareta sine etiske verdier og integritet. Etikklakaten påpeker at ansvaret for at ansatte kjenner til innholdet i plakaten ligger hos ledelsen, det samme gjelder rutiner for etterlevelse av standarden og behandling av avvik. «Kravene» om integritet og etiske verdier er

altså etablert i kommunen. Problemet er etterlevelsen.

Ifølge leder for kontrollutvalget i Grimstad kommune, var kommuneadministrasjonen kjent med forholdene og manglene på kontroll og etterlevelse i helsesektoren allerede i 2012⁸, og daværende rådmann tok initiativ for å styrke kontrollen. Daværende kommunalsjef for helse og omsorgssektoren (nå ansatt som kvalitetssjef for kommunen) var med på å utvikle ett solid regelverk for innkjøp. I 2015 sendte daværende seniorrådgiver med fagansvar for innkjøp og anskaffelser en «bekymringsepost» til rådmannen i Grimstad kommune (BDO-rapporten, 2016, s. 27) som påpekte direkteinnkjøpene uten konkurranse, samt mulige brudd på lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Denne ble ifølge daværende rådmann⁸ videreformidlet til kontrollutvalget mot utgangen av 2015, men ifølge leder for kontrollutvalget så de aldri denne eposten. Det ble kun gitt en muntlig orientering⁸:

«Kontrollutvalget så aldri noen epost fra seniorrådgiveren. Daværende rådmann ga kontrollutvalget et hint som først kom til meg, og etterpå til sekretariatet (Temark) om at det var en sak vedrørende helsekjøp. Dette var i august/september 2015. Deretter ble det avtalt mellom Temark og daværende rådmann, at han skulle redegjøre for dette på kontrollutvalgsmøte 14. oktober 2015 og at det skulle foreligge en skriftlig orientering. Ikke så lenge før møte (en ukes tid) ga rådmannen beskjed om at han var på et revisjonskurs i Oslo, så daværende kommunalsjef for helse- og omsorg kom i stedet. Hun kom i møte og orienterte muntlig på en slik måte at ingen av oss forstod at her var det noe alvorlig. Kommunen hadde, slik vi fikk inntrykk av det, kontroll, og det som hadde vært galt skulle rettes opp. Ingenting ble gitt skriftlig. Det gikk helt vekk ifra oss i kontrollutvalget å spørre om å få en skriftlig rapport.»

Leder for kontrollutvalget omtaler dette som underkommunisering, og mener dette gir kommuneadministrasjonen muligheten til å gjennomføre et byråkratisk triks for å ta politikerne som gisler. Senest i april uttalte en kommunal ansatt: «Dere visste det jo, så dere kunne jo bare ha spurt!» til kontrollutvalget⁸. Denne formen for ukultur har leder for kontrollutvalget observert og reagert på flere ganger.

⁸ Intervju med leder for kontrollutvalget i Grimstad kommune 15. mai 2018

Rådmannen i Grimstad kommune kommenterer⁹ at daværende rådmann iverksatte undersøkelser rundt problemstillingen allerede etter møte med kontrollutvalget i oktober 2015. Leder i kontrollutvalget opplyser i kontradiksjon at dette ikke ble gjort kjent for kontrollutvalget¹⁰. Det foregikk altså parallelle reaksjoner på bekymringseposten. Det var på dette tidspunkt snakk om anskaffelser for rundt 15-20 millioner norske kroner. Da det gjennom varsling i april 2018 framkom et langt større beløp, kom dette som en overraskelse for daværende rådmann¹⁰.

Også det etiske og forutsigbare rundt inhabilitetsspørsmålet er reist i innkjøpssaken. Inhabilitet kan være et juridisk eller et etisk tema. Som juridisk tema er for eksempel søsken definert som inhabile, selv om søsken ikke har hatt kontakt med hverandre på flere tiår. Derimot er man juridisk sett ikke automatisk inhabil selv om man er subjektiv og kjenner personen godt (Gottschalk, 2019, s. 100). Som etisk tema er det et spørsmål om folk flest oppfatter vedkommende som uhildet. Objektivitet og nøytralitet er viktige verdier i enhver saksbehandling. Det følger av forvaltningsloven § 6 at en offentlig tjenesteperson er inhabil til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe en avgjørelse i en forvaltningssak når vedkommende selv er en part i saken, er i nær slekt med en part, har en ledende posisjon i selskap som er part, eller det foreligger andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til hennes upartiskhet. AKS' kommentar om at hun ikke har hatt en økonomisk fordel av det familiære forholdet (BDO, 2016, s.7), viser en noe mangelfull forståelse av habilitetsreglene, da dette ikke gjør en mindre inhabil etter de automatiske inhabilitetsreglene. Habilitetsspørsmålet diskuteres i detalj senere i oppgaven.

Videre har det kommet frem sterk kritikk mot kommunen for påstått omfattende og alvorlig gjengjeldelse mot enkeltpersoner, både fra økonomisjefen i kommunen (Berg, 2017) og fra en av de andre varslerne (Rypeng, 2017). De påståtte kritikkverdige forholdene kommer tydelig frem i BI-professor Petter Gottschalks anmeldelse av rådmannen for påstått gjengjeldelsene (Sved, 2018). Dette gir en multivinklet indikasjon på at det kan foreligge brudd på kommunens egne retningslinjer for etikk og integritet. I intervju med leder for kontrollutvalget 16.05.2018 kom det også frem at en person som hadde rett til å være tilstede, og var tilstede på ett av kontrollutvalgets møter ble kjent med at det også var en varsler på møte. Dette ble feilaktig videreformidlet til rådhuset. *«Det er ikke lett for oss som ikke er i varslernes sko å forstå den situasjonen varslerne er og har vert i»* sier

⁹ Intervju med rådmannen i Grimstad kommune 29. mai 2018

¹⁰ Leder for kontrollutvalget i Grimstad kommune i sin kontradiksjon til masteroppgaven 31. mai 2018

leder for kontrollutvalget¹¹. Det er samtidig viktig å påpeke at det ikke er tatt ut tiltale mot eller har falt noen dom over rådmannen, da saken i første omgang ble henlagt av politiet på Agder (Smørvik 2018). Det må også understrekes at begge de anmeldte forholdene som er nevnt over, ble undersøkt av Kluge og KS-advokater, og det ble konkludert med at det ikke forelå gjengjeldelse. Gottschalk sin anmeldelse bygger på mange av de samme momentene KS-advokatene og Kluge har avvist¹².

Kommunen er sammen med PwC og FiA også anmeldt for påstått brudd på taushetsplikten i sammenheng med en sladdet bekymringsmelding fra PwC om vergen til en bruker (Berg, 2018). Kommunen skal ha delt taushetsbelagt informasjon med revisjonsselskapet PwC under deres leverandørkontroll av FiA. I sammenheng med leverandørkontrollen, sendte PwC en bekymringsmelding til fylkesmannen angående vergens sikkerhet. PwC hadde undertegnet taushetserklæring, og vergens navn var ikke sladdet¹². Fylkesmannen avviste senere alle anklager mot vergen (Berg, 2018). Rådmannen kommenterer følgende om forholdene¹³:

«I to tilfeller har kommunen hatt saker med påstand om gjengjeldelse etter varsling knyttet til innkjøpssaken. I det første tilfellet ble det satt i gang en undersøkelse ved Kluge, og det ble konkludert med at det ikke var snakk om gjengjeldelse (april 2017). Det andre tilfellet ble undersøkt av KS-advokater som konkluderte med det samme – det var heller ikke gjengjeldelse (desember 2017). Det ble i dette tilfellet benyttet setterådmann. Når det gjelder varsling på kritikkverdige forhold og mobbing/trakassering fra ansatt/verge til kommunestyret, tok det et par måneder før vi gikk inn i varselets innhold og saken er fremdeles under behandling.»

Det påpekes at inhabilitetsspørsmålet også er reist i forhold til politianmeldelsen av rådmannen. Denne gang for politimesteren på Agder, som er gift med FiAs advokat fra Grimstad, og Gottschalk krever at saken tas opp igjen av et nytt politidistrikt (Karlsen 2018).

2.2.1.1 Aksjonsforskning, gjengjeldelse og varsling

I politianmeldelsen uttaler Gottschalk (Smørvik, 2018):

¹¹ Intervju med leder for kontrollutvalget i Grimstad kommune 15. mai 2018

¹² Rådmannen i Grimstad kommune i sin kontradiksjon til masteroppgaven 30. mai 2018

¹³ Intervju med rådmannen i Grimstad kommune 29. mai 2018

«Jeg har som forsker og professor fulgt helsekjøpsaken i Grimstad kommune i over et år. Jeg har skrevet artikler og bøker om økonomisk kriminalitet, etterforskning og gransking. Empirisk har jeg aldri sett noe verre enn Grimstad-saken.»

Aksjonsforskning er en interessant forskningsmetode som belyses i utkastet til BI-professor Petter Gottschalks bok «Avsløring av hvitsnippforbrytere – gransking ved mistanke» som utgis i 2019. Leser gjøres oppmerksom på at boken altså enda ikke er utgitt, og kan bli endret. Gottschalk beskriver aksjonsforskning slik (enkeltindividers navn er fjernet) (Gottschalk, 2019, s. 11-12):

«Aksjonsforskning er en form for forskning som utføres ved at jeg som forsker er tett på problemstillingene. Det skjer ved at jeg kommenterer aktuelle økokrimsaker i media, som for eksempel i VG som vist ovenfor (Aaserud, 2018). Det skjer ved at jeg bistår varslere med råd, som for eksempel varslerne i Grimstad, og det skjer ved at jeg går til politianmeldelse der jeg får sterk mistanke til kriminalitet, som for eksempel min anmeldelse av rådmann i Grimstad kommune for gjengjeldelse mot varslere (Berg, 2018). Formålet med aksjonsforskning er å kunne ha en direkte og umiddelbar påvirkning på forskningsområdet. Aksjonsforskning krever mulighet for kontradiksjon fra alle som blir kritisert eller mistenkeliggjort i denne boken. Jeg har gitt alle som blir kritisert eller mistenkeliggjort mulighet til å gi sine tilbakemeldinger. Alle tilbakemeldinger er tatt med i boken. Tidligere kommunalsjef for helse og omsorg i Grimstad kommune (AKS), daværende rådmann i Grimstad kommune (nåværende i 2018) og daværende ordfører i Grimstad kommune (nåværende i 2018) benyttet seg ikke av muligheten for kontradiksjon til det som står om dem i denne boken. Fremgangsmåten ved kontradiksjon er som ved gransking og faktaundersøkelse, nemlig at de fikk oversendt manuskriptet til denne boken for kommentarer til omtale av egen person. Vanlig frist er en uke for slike tilbakemeldinger.»

Aksjonsforskning handler altså om å kunne påvirke saken og selve hendelsesforløpet. Forskningsmetoden synes å ha store fordeler, og er et spennende forskningsspørsmål i seg selv.

I denne saken, er det snakk om påstått gjengjeldelse, kort forklart; negativ behandling av varsler. Fire av ti ledere i norske kommuner har opplevd press om å inngå korruperte og uetiske avtaler (Pedersen, 2018). Hva er forskjeller på sladder, avvikshandlinger, lekkasjer og varsling (Gottschalk, 2019, s. 46)? En gjengs definisjon er at varsling skjer når et tidligere eller nåværende

organisasjonsmedlem som har vært vitne til en kritikkverdig handling på arbeidsplassen melder fra om dette til en person eller en instans som har mulighet til å endre på forholdet. Varsling oppfattes som pro-sosial atferd i den hensikt å hjelpe til med å bedre situasjonen. Motivet for varsling er gjerne å bidra til forbedring i fellesskapet (Marcia P. Miceli, Janet P. Near, Terry Morehead Dworkin, 2008). Varsling forstås som en atferd motivert av ønske om å hjelpe og forhindre skade (Gottschalk, 2019, s. 47). Varsling kan avgrenses mot nærliggende begreper. Et varsel er forskjellig fra en klage, som gjerne handler om kritikkverdig atferd mot egen person. Et varsel er forskjellig fra en sladder, som gjerne handler om trivielle forhold hvor sladrehanen har en baktanke, for eksempel et ønske om hevn (NOU, 2018:6). I et portrettintervju med en av varslerne ble gjengjeldelsen beskrevet på følgende måte (Rød, 2018):

«Den erfarne byråkraten begynte å miste arbeidsoppgaver. Han hadde fortsatt tittelen spesialrådgiver for rådmannen, men ble ikke lenger spurt om råd. Han satt på all dokumentasjon i helsekjøpsaken og hadde ansvar for antikorupsjon i kommunen, men ble ikke brukt da saken rullet og gikk. Et klart eksempel på gjengjeldelse, mener varsleren og hans advokat.»

«Jeg er blitt utstøtt, og jeg har stått helt aleine», sier varsleren (Gottschalk, 2019, s. 79).

2.2.1.2 Kritikk mot aksjonsforskning

Gottschalk har mottatt kritikk fra kommunens ansatte, samt grimstadadvokat og advokat for selskapet FiA, for sin forskningsmetode:

«Avslutningsvis tillater jeg meg å mene at det må være utfordrende å skulle kombinere et kjølig forskerintellekt med et slikt emosjonelt engasjement som du utviser i denne saken, og som bokmanuset også preges av» (Gottschalk, 2019, s.103).

Rådmannen i Grimstad kommune har også uttalt seg negativt om Gottschalks forskning, selv om hun ikke brukte sin rett til kontradiksjon til bokmanuskriptet¹⁴. Rådmannen stiller i intervju, spørsmål ved hvor nært aksjonsforskeren egentlig er saken i Grimstad fra sitt kontor i Oslo, og kommer med følgende tilleggskommentar¹⁵:

¹⁴ Intervju med rådmannen i Grimstad kommune 29. mai 2018

¹⁵ Rådmannens i Grimstad kommune i sin kontradiksjon til masteroppgaven 30. mai 2018

«Jeg har valgt å ikke kommentere Gottscalks manuskript da dette er basert på hans egne teorier, antagelser, feil sammenstilling av fakta og manglende distanse og balanse. Jeg er usikker på om Gottscalks behandling av tilbakemeldinger brukes til korrigering av fremstillingen, og jeg vil være usikker på hvordan eventuelle tilbakemeldinger vil bli brukt.»

Kritikken mot aksjonsforskning kan reises mot hele formålet med metoden. Hvem er det egentlig som styrer forløpet til saken? Gottschalk har fokusert kraftig på rettsvernet til varslerne i saken, men hvor er rettsvernet til de andre aktørene? I intervju med Gottschalk¹⁶ konkluderer han kort forklart med at «det blåser på toppene.» Enkeltindividene Gottschalk mistenker for straffbare forhold er mennesker i maktposisjoner, og etter hans mening, er dette noe de må forvente å kunne håndtere. «Hvis de på toppen ikke blir tatt – hvorfor skal vi andre bry oss?» sier Gottschalk.

Ordføreren i Grimstad kommune har følgende kommentar til anmeldelsen av kommunen (Larsen, 2018):

«En anmeldelse tror jeg også alle dem som er mistenkeliggjort gjennom media vil sette pris på, for da får de bedre rettsvern.»

og

«Men jeg mener vi må holde stå kurs og gjøre de undersøkelser som trengs. Holde oss til fakta og ikke rykter på folkemunne.»

Det konkluderes med:

- Kommunestyret i Grimstad er helt klart hovedansvarlig for etikk og integritet
- Det er etablert standarder og retningslinjer for integritet og etiske verdier som er kjent i hele organisasjonen
- Det finnes rutiner for å evaluere hvordan standardene praktiseres av enkeltpersoner og grupper
- Det finnes rutiner for å behandle avvik og brudd på interne retningslinjer

Problemet er igjen etterlevelse. Når det foreligger betydelig mistanke om gjengjeldelse mot tre ansatte med varslerstatus¹⁷ i kommunen, reises spørsmål fra utenforstående om de ansatte i

¹⁶ Intervju med BI-professor Petter Gottschalk 26. april 2018

¹⁷ Intervju med leder for kontrollutvalget i Grimstad kommune 15. mai 2018

kommunen følger reglene om varsling og gjengjeldelse. Gjengjeldelse mot arbeidstakere som varslere er forbudt. Strafferammen er fengsel i inntil ett år. Rådmannen understreker at hun forholder seg til de undersøkelsene kommunen har gjort, som begge har konkludert med at det ikke er snakk om gjengjeldelse¹⁸.

2.2.2 Overordnet ansvar for internkontroll

De viktige elementene for overordnet ansvar for internkontroll er (Kristoffersen s. 44):

- Rådmannen må ha overordnet ansvar for internkontroll
- Kommunestyret må regelmessig evaluere eget arbeid og kompetanse
- Kommunestyret er uavhengig av kommuneledelsen

Når det gjelder det overordnede ansvaret for internkontroll, er det ingen offentliggjorte brosjyrer eller plakater tilgjengelig som henviser ansvaret til ledelsen direkte. Bergen kommune har eksempelvis en offentlig tilgjengelig brosjyre som beskriver viktigheten av internkontroll, ansvar osv. (Røssland, ukjent årstall). Internkontroll er et klart lederansvar, og den eneste henvisningen til internkontroll Grimstad kommune har tilgjengelig for offentligheten, er i sin planstrategi for 2016-2019 (Grimstad kommunestyre, 2016), hvor det kommer frem at det i 2015 ble ansatt en ny kvalitetssjef som blant annet lager systemer for internkontroll, kvalitet og risikovurdering. Vi har tidligere nevnt denne kvalitetssjefen, da dette er tidligere kommunalsjef for helse- og omsorgsektoren. Ifølge leder for kontrollutvalget sluttet den tidligere kommunalsjefen i desember 2014, og fikk jobben som kvalitetssjef tidlig 2015. Den nye kvalitetssjefen tok over stillingen etter at den førstansatte kvalitetssjefen bare hadde hatt stillingen i et par måneder. Vedkommende fikk så stilling som HR sjef. Den tidligere kvalitetssjefen ble ifølge leder for kontrollutvalget ansatt i sin stilling et par måneder tidligere i 2014 som et resultat blant annet kontrollutvalgets press på daværende rådmann om mangelfull internkontroll. Rådmannen påpeker at kvalitetssjefen ikke er ansvarlig for etterlevelse av internkontroll, kun utvikling av den¹⁸, mens ansvaret for etterlevelse ligger på hver enkelt kommunalsjef.

Planstrategien som ble nevnt tidligere, sier ingenting om lederansvaret vedrørende internkontroll. Heller ikke på informasjonssiden til rådmannen i Grimstad henvises ansvaret for internkontroll til

¹⁸ Intervju med rådmannen i Grimstad kommune 29. mai 2018

ledelsen. Det er samtidig ingenting som tyder på at ledelsen frasier seg det overordnede ansvar for internkontroll.

I samtale med leder for kontrollutvalget kommer det frem at dette stemmer. Det finnes ingen overordnet instruks eller informasjon i så måte som konkretiserer hvem som har ansvaret for internkontroll eller hva internkontroll som begrep betyr¹⁹. Lederen for kontrollutvalget har selv kontroll på begrepet, da han har deltok i utarbeidelsen av internkontroll på sin tidligere arbeidsplass, men får ikke helt tak i hvordan kommunen administrerer det, og «hvor de vil» med internkontrollbegrepet. Kontrollutvalget har bedt om en ny orientering høsten 2018 for å få en oppdatering på hva som foregår. Videre kritiseres valget av tidligere kommunalsjef for helse- og omsorgsektoren i stillingen som kvalitetssjef for kommunen, da vedkommende jo er ansvarlig for mangelfull etterlevelse av internkontroll i helse- og omsorgsektoren. I en kommentar sier leder for kontrollutvalget om kvalitetssjef, tidligere kommunalsjef for helse og omsorgsektoren¹⁹:

«Fyren har brutt arkivloven, innkjøpsreglementet og lov om offentlige anskaffelser, og dette harmonerer dårlig med ordet kvalitet.»

I kontrollperioden som dekkes av BDO-rapporten (2012-2016), fantes det ingen overordnet strategi knyttet til internkontroll. Denne ble utformet først i kommunestyret mot slutten av 2017, men har hatt en «fomlende start» ifølge leder for kontrollutvalget¹⁹.

I intervju med rådmannen²⁰ kommenteres følgende til spørsmålet «*Har kommunen betryggende internkontroll i dag?:*»

«Vi har systemer og mange gode rutiner på plass nå. Når vi ser at vi har områder som trenger å sikres, har vi systemer for det, og gjennomfører det. Det vi også har blitt mer bevist og god på, er risiko- og sårbarhetsanalyser for å se på hvilke områder vi skal være spesielt aktsomme. Kommunen har også hatt stor utskiftning av ledere de siste årene. Det tar tid å overlevere kunnskapen som fra en leder til annen. Vi er godt på vei – men ikke i mål! Kommunen er en stor og kompleks organisasjon.»

Tross manglende kommunikasjon horisontalt i kommunen, tolkes det som at nåværende rådmann på

¹⁹ Intervju med leder for kontrollutvalget i Grimstad kommune 15. mai 2018

²⁰ Intervju med rådmann i Grimstad kommune 29. mai 2018

ingen måte bagatelliserer sitt ansvar tilknyttet internkontroll, og gir følgende forklaring på sin forståelse av begrepet:

«For meg er internkontroll det å til enhver tid gjennomføre risikovurdering av kommunens drift samt sårbarhetsvurdering, og sørge for at det ikke bare er rutiner, men også en praksis og kultur å se og kontrollere i etterkant. Det handler om trygge og sikre tjenester for innbyggere og at disse leveres i tråd med det regelverket som er. Min praktiske forståelse av internkontroll, er at virksomheten selv lever etter regelverket som finnes.»

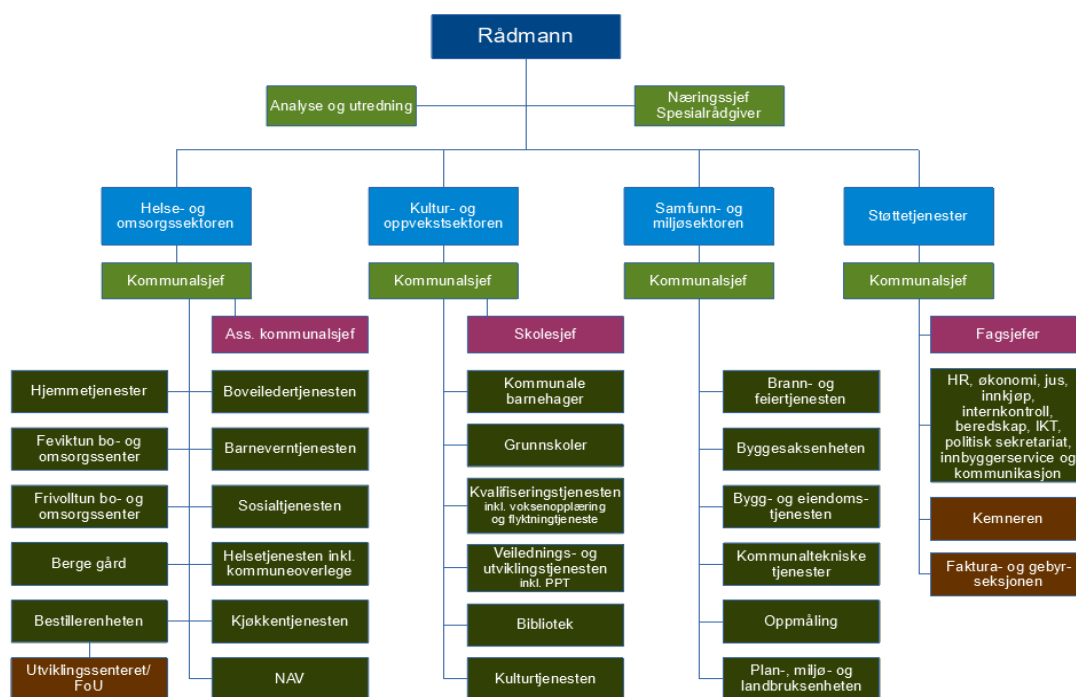
Det konkluderes med:

- Rådmannen er ansvarlig for internkontroll
- Kommunestyret har regelmessig evaluering av eget arbeid og kompetanse
- Også kommunestyret i Grimstad er uavhengig av den administrative ledelsen

Kommunen har iverksatt tiltak for å bedre internkontrollen, men dette er en prosess som tar tid.

2.2.3 Etablering av strukturer, fullmakter og ansvarsområder

Strukturen i kommunen er illustrert i kommunens organisasjonskart som er tilgjengelig på kommunens egen nettside og ble sist oppdatert 02.02.2018 (Organisasjonskart, 2018):



Viktige elementer for etablering av strukturer, fullmakter og ansvarsområder er: (Kristoffersen, s.44)

- Vurdering av organisasjonsstruktur, og hvilken organisering som er best egnet for å nå fastlagte mål
- Etablere rapporteringslinjer
- Definere, tildele og begrense fullmakter og ansvarsområder

Det fremkommer av BDO-rapporten at stillingsinstruksen for enhetslederne er delt i to – en generell del og en lederavtale som inngås årlig. Kommunen hadde også et delegasjonsreglement fra kommunestyret til rådmannen, et skille mellom bestiller og utfører, og fakturabehandling skjer elektronisk.

Problemet er etterlevelsen av rutinene. I BDO-rapporten kom det frem at det ikke var klart før kontradiksjonen mot rapporten, at stillingsinstruksen fantes. Det er rådmannens oppgave å delegere ansvar jf. delegasjonsreglementet, men det fantes ingen skriftlig beskrivelse av hvem som hadde fullmakt til å inngå avtaler som ble inngått i innkjøpssaken (BDO-rapporten s. 18). Det fantes heller ingen kontraktsmal, så innkjøpere har benyttet seg av forslaget til kontraktdokument fra leverandøren, noe som har gitt store begrensninger med tanke på leverandørkontroll i etterkant. I intervju med rådmannen kommer det frem at dette nå er korrigert, da kommunen har jobbet med en fullmaktsmatrise, gjennomgått delegeringsreglementet og hver leders ansvar nå er spesifisert²¹. Under vises kommunens fullmaktsmatrise.²²:

²¹ Intervju med rådmannen i Grimstad kommune 29. mai 2018

²² Tilsendt per epost fra rådmannen i Grimstad kommune 29. mai 2018

[illegible]

Det konkluderes med:

- Kommunens organisasjonsstruktur er veletablert, som i de fleste kommuner. Organiseringen er tilrettelagt for å nå fastlagte mål
- Det finnes etablerte rapporteringslinjer
- Kommunen har nå definert, tildelt og begrenset fullmakter og ansvarsområder, men disse var ikke tilstrekkelige tidligere

2.2.4 Kompetenz

BDO-rapporten anbefaler kompetanseheving: «Det er sannsynligvis nødvendig å foreta tiltak for å heve kompetansen innen helse- og omsorgssektoren når det gjelder krav til anskaffelser av tjenester fra private, med bakgrunn i de omfattende regelbruddene som er beskrevet» (BDO-rapporten, 2016, s. 57).

Kompetansebegrepet bygger på flere av de andre begrepene innen kontrollmiljøet. Viktige elementer for å oppfylle prinsippet om kompetanse er:

- Etablering av standarder, retningslinjer og god praksis
- Vurdering av kompetanse og påpeking av mangler og svakheter
- Tiltrekke, utvikle og beholde kompetente ansatte

I 2015 gjorde statsarkivet avdeling Kristiansand en undersøkelse rundt kommunens journalføring og arkivering, og fant alvorlige feil og mangler uten at disse ble følget opp, selv i kjølevannet av innkjøpssaken (Ballestad, 2017). Denne hendelsen, og oppfølgingen av den beskriver manglene rundt dette prinsippet godt. Mangel på etablerte standarder og retningslinjer, ledelsens mangelfulle fokus på god praksis, og det at dette ikke ble påpekt før en ekstern undersøkelse ble gjort, tyder på et mangelfullt kompetansenivå i organisasjonen. Leder for kontrollutvalget påpeker videre at den som fikk ansvaret for oppryddingen etter undersøkelsen, var kvalitetsansvarlig for kommunen. Som leder for kontrollutvalget så fint formulerer²³:

«Han som er mest ansvarlig for mangelfull arkivering og journalføring får ansvaret for å rydde opp i arkivering og journalføring.»

En av nøkkelpersonene knyttet til manglene i helse- og omsorgsektoren, får altså ansvar for å rydde opp i eget rot og organisasjonen forøvrig.

2.2.4.1 Direkteanskaffelser uten konkurranse

Direkteanskaffelser uten konkurranse er når oppdragsgiver, her kommunen, henvender seg direkte til leverandører uten å kunngjøre anskaffelsen. Dette strider i utgangspunktet mot lov om offentlige anskaffelser. Alle anskaffelser skal som hovedregel registreres i Doffin – den nasjonale kunngjøringsdatabasen for offentlige anskaffelser, da dette åpner for konkurranse og at flere aktører skal kunne gi tilbud på oppdraget jf. forskrift om offentlige anskaffelser § 2-1. Dette bygger på det innledningsvise poenget om at kommuner skal levere tjenester i forhold til de mål som er satt, og at leveransene skal være kostnadseffektive (Stenstadvold, 2008, s. 14). Krav om kostnadseffektivitet kommer også frem av forskriften i § 1-1 om formålet til forskriften:

«Forskriften skal bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessighet og likebehandling. Forskriften skal også bidra til at det offentlige opptrer med stor integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.»

Videre skal lovverket også sikre likebehandling av leverandører. Det er kun tillat å anskaffe uten konkurranse, dersom anskaffelsen (Nærings- og fiskeridepartementet, 2017):

²³ Intervju med leder for kontrollutvalget i Grimstad kommune 15. mai 2018

- Er umulig å gjennomføre ved en konkurranse med forhandling uten forutgående kunngjøring etter § 13-3
- Gjelder en ytelse som bare en bestemt leverandør kan levere
- Gjelder en varekontrakt om tilleggsleveranser fra den opprinnelige leverandøren
- Gjelder en kontrakt om nye tjenester eller bygge- og anleggsarbeider som er en gjentakelse av tidligere tjenester eller bygge- og anleggsarbeider
- Gjelder varer som noteres og kjøpes på en varebørs
- Gjelder varer eller tjenester som oppdragsgiveren kan anskaffe på særlig fordelaktige vilkår
- Gjelder en tjenestekontrakt som skal inngås med vinneren av en plan- og designkonkurranse.

De to scenarioene som åpnet for direkteanskaffelser uten konkurranse i innkjøpsaken, var i følge rådmannen i Grimstad kommune:

- Brukeren kjente til den konkrete tjenesten leverandøren tilbød, og ønsket denne tjenesten spesifikt
- Det oppsto en akutt situasjon kommunen ikke selv hadde kompetanse til å løse

Kommunen begrunner valget av direkteanskaffelser uten konkurranse med såkalte «hastesaker.» Rådmannen kommenterer²⁴ at det var en misforståelse grunnet manglende kompetanse til lov om offentlige anskaffelser og en feiltolkning om hvilken lov som har forrang som resulterte i at det ble valgt å behandle innkjøpene som «hastesaker» jf. helselovgivningen²⁴. Rådmannen hadde følgende kommentar om helse- og omsorgsektoren:

«Dette er en sektor jeg tenker i sitt vesen er veldig opptatt av å levere tjenester: Det settes hele tiden foran. Det er en tung jobb å sikre dokumentasjon og lovforståelse utover det som går på helsesektoren – det ligger litt i kulturen i helse- og omsorgsektoren: pasienten kommer først.»

²⁴ Intervju med rådmannen i Grimstad kommune 29. mai 2018

En av BDO-rapportens hovedkonklusjoner står etter dette fast: det foreligger alvorlig brudd på lov om offentlige anskaffelser.

BDO-rapporten unnlater å diskutere om kjøpene gjort etter varslingen i mars 2016 er direkteanskaffelser uten konkurranse, så antakelsen er at disse er gjort i henhold til lover og regler om offentlige anskaffelser. Det viser seg imidlertid at kommunen har kontinuerlig fornyet en avtale fra juli 2015 til april 2018, og denne ble gjort uten konkurranse og har løpt uten rammeavtale frem til Agderposten tok kontakt med kommunen høsten 2017 (Berg, 2018). Denne avtalen var mellom Grimstad kommune og FiA, og ble utlyst og konkurranseutsatt på påstått lovlig vis i 2017 (Berg, 2017). Den forlengede avtalen er omdiskutert, da det totale beløpet for oppdraget er 13 millioner norske kroner i perioden 7. juli 2015 – 1. april 2018 for en enkelt bruker, og fordi selskapet FiA i 2015 fikk innvilget et lån på 10 millioner norske kroner med kun 10 % i egenkapital (Berg, 2017). Agderposten har anmodet selskapet om å legge frem informasjon om lånet, og innehaver av FiA har svart følgende i epost:

«I forholdet mellom vårt selskap og vår bankforbindelse ligger det intet spesielt som har offentlighetens interesse. Vi kan kort opplyse om at låneavtalen ikke var betinget av fortsatt avtale med Grimstad kommune.»

Det er viktig å poengtere at det faller utenfor oppgaven å diskutere kvaliteten på den aktuelle tjenesten og andre tjenester som FiA og andre leverandører har gitt i forbindelse med innkjøpssaken. Helse- og omsorg er et meget komplisert tema, og det er lett for utenforstående å kritisere de store beløpene blindt, uten forståelse for hva som kreves i oppfølging av hver enkelt bruker²⁵.

Det konkluderes med:

- Etablerte standarder og retningslinjer ble ikke fulgt, og dette førte til dårlig praksis
- Kommunens vurdering av kompetanse var ikke tilstrekkelig, og mangler ble ikke påpekt internt. I de tilfellene de blir påpekt, blir ikke manglene fulgt opp.
- Hvorvidt kommunen tiltrekker seg kompetente ansatte, er vanskelig å kommentere, men det kommer relativt klart frem at der ikke ble utviklet god nok kompetanse blant de ansatte, og ledelsen ansatte medarbeidere i stillinger de åpenbart ikke hadde kompetanse til å betjene,

²⁵ Intervju med rådmannen i Grimstad kommune 29. mai 2018

eller som det lett kan stilles spørsmål til både fra det interne- og eksterne miljø.

Det er også viktig å påpeke at BDO-rapporten ikke finner feil i de etablerte veilederne for innkjøp. Igjen er feilen etterlevelse.

2.2.5 Ansvarliggjøring

Prinsippet om ansvarliggjøring virker litt annerledes for kommuner enn for andre organisasjoner.

Hovedpoenget med prinsippet i denne sammenheng, er: (Kristoffersen, s. 26)

- Tildeling av ansvar for internkontroll til enkeltpersoner gjennom strukturer, fullmakter og ansvarsområder
- Etablering av målesystemer
- Løpende evaluering av målesystemer
- Evaluering av utførte arbeidsoppgaver

Elementer tilknyttet insentiver og belønningssystemer er ikke like relevante, da disse ikke er mye brukt i offentlig sektor – med god grunn. En «klassisk» varsellampe for revisor er insentivsystemer som er utviklet slik at de belønner regnskapsmessige mål, da disse kan resultere i misligheter i form av regnskapsmanipulering o.l. Det virker fornuftig å unngå denne risikoen for kommuner.

Ett av de store problemene i innkjøpssaken er nettopp at ingen tok ansvar. Leder for kontrollutvalget påpeker²⁶ at det er meget alvorlig at ingen påtok seg ansvar etter avsløringene i media om innkjøpssaken i 2016. «*Dersom dette hadde blitt gjort, hadde saken vært lagt død på et par måneder og enorme kostnader, både personlig og for kommunen, kunne vært spart.*»²⁶ Ledelsen har ikke tatt ansvar, og tross ordfører og de såkalte «nei-politikerne» med ordføreren i spissen, forsøkt på å avslutte saken, graves det stadig opp lik fra innkjøpssaken i media.

2.2.5.1 Kommunens samfunnsansvar

Kommuneloven § 1 framhever lovens formål om tilrettelegging av tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard. I november 2006 utviklet KS en veileder om etikk,

²⁶ Intervju med leder for kontrollutvalget i Grimstad kommune 15. mai 2018

samfunnsansvar og antikorrupsjon i kommunen (KS, 2006). Denne poengterer viktigheten av samfunnsansvarlig drift, og det stadig økende kravet om dette. Det å skape tillit er en sentral del av ansvaret til kommunalt ansatte. Samtlige kommunalt ansatte handler på vegne av kommunen, og har et selvstendig ansvar om å holde høy etisk standard.

Kommunens egen etikkplakat, som er vist tidligere i oppgaven, påpeker selv at «befolkningens tillit er en forutsetning for lokaldemokratiet.» Gjengangeren i kjølevannet til innkjøpsaken er tillitsmangelen flere har til kommunen. Viktigheten av tillit til kommunen, dens virksomhet og ansatte må ikke undervurderes. Når kontrollutvalgets leder får spørsmål om han har tillit til rådmannen, svarer han følgende²⁷:

«Spørsmålet opptar meg, og når du først stiller det, så er ikke tanken fremmed. Jeg syntes det har kommet så mye frem i det siste som gir grunn til å stille spørsmåltegn ved hennes tillit. Jeg ser ikke bort fra at spørsmålet blir enda mer aktualisert i det politiske miljøet, i ikke alt for fjern fremtid.»

En sak som innkjøpsaken vil ha en negativ virkning på omgivelsenes tillit til kommunen i vid forstand. Ordfører i Grimstad har hatt stort fokus på «å se fremover,» men som leder for kontrollutvalget påpeker når spørsmålet er om det er problematisk at ordfører dysser ned helekjøpssaken²⁷:

«Ja – det er veldig problematisk. Det er greit nok at man skal se fremover – men skal man lære noe må man også se bakover da det er avgjørende å komme til bunns i hva som har skjedd.»

Når spørsmålet om ansvarlighet rettes mot rådmannen²⁸, påpeker hun at det nesten er snakk om to forskjellige virkelighetsforståelser av problemstillingen i saken. På mange måter mener hun at deler av bilde er medieskapt, og kommer i så måte med et meget godt poeng. Det er ikke slik, som saken ofte fremstilles, at kommunen har «sløst bort» midlene i forbindelse med innkjøpssaken – de har gått til helsetjenester til meget krevende brukere. Rådmannen kommenterer:

«Jeg har ofte sakt internt at den beste måten vi kan gi folk, og beholde tillit, er gjennom godt arbeid. Vi leverer det vi skal på en ordentlig måte, og gjør det på en rettferdig måte. Det vi

²⁷ Intervju med leder for kontrollutvalget i Grimstad kommune 15. mai 2018

²⁸ Intervju med rådmannen i Grimstad kommune 29. mai 2018

gjør, er utfra faglig dokumentasjon og godt arbeid som etterlever våre etiske og formelle styringsdokumenter.»

I kjølvannet av innkjøpssaken har rådmannen og kommuneledelsen mottatt mye kritikk fra politikere og andre (Berg, 2017), til hvilket rådmannen kommenterer²⁸:

«Jeg har tenkt mye på hva som er lurt å kommentere og/eller korrigere. Det kan være ting som beskrives feil, tendensiøs vinkling, utelatelse av enkelte deler av fakta mens andre deler tas med, gjentakelser av usannheter så mange ganger at de fremstår som sannhet osv. Det er mange ting som kommer på trykk i media som er feil. Hvis jeg velger å svare, kommer det et nytt innslag og nye reaksjoner. Jeg er usikker på om det er der jeg vil være. Rådmannens foresatte er kommunestyret og formannskapet. Vi klarer aldri å renske oss i trykksverte. Jeg har hatt en tro på at det i denne saken er det gjort så mange undersøkelser uten at det har kommet frem veldig mye ny kunnskap, at jeg forholder meg til det som er kjernen i problemstillingen: alvorlige avvik på innkjøp av heletjenester og manglende dokumentasjon.»

Det konkluderes her med at kommunens feil og mangler rundt ansvarliggjøring var alvorlige i tilknytning til innkjøpssaken. Mye har skjedd siden den gang da, og det tolkes som at kommunen har fulgt flere av anbefalingene til BDO.

2.3 Oppsummering og konklusjon - kontrollmiljøet

- I hvilken grad har kontrollmiljøet i Grimstad kommune vært tilfredsstillende i tilknytning til innkjøpssaken?

Kontrollmiljøet i Grimstad kommune har helt klart vært mangelfullt. Det har ikke fanget opp helt elementære momenter knyttet til forsvarlig internkontroll, og kravet om «betryggende kontroll» har ikke vært tilfredsstillende etter kommuneloven § 23 (2). Det konkluderes med at det ikke kan foreligge tilfredsstillende grad av internkontroll i kommunen på grunnlag av mangelfullt kontrollmiljø etter COSO-modellen. Samtidig er det gjort mye for å forbedre kommunens kontrollmiljø i etterkant av saken. Flere av BDOs anbefalinger er fulgt, og det tolkes om at rådmannen tar sitt ansvar om «betryggende kontroll» alvorlig, og har god forståelse om hva internkontroll er³⁰. Det tar lang tid å endre kontrollmiljøet i en stor organisasjon som Grimstad

kommune, og kommunen må fortsatte med å overbevise at de klarer å ro seg trygt tilbake i havn.

Kommunens etikk og integritet settes på prøve etter at tre personer med varslerstatus påstår gjengjeldelse, og en person har anmeldt kommunen, PwC og FiA for påstått grovt brudd på taushetsplikten. I de to tilfellene kommunen er kjent med påstått gjengjeldelse, har Kluge og KS-advokater undersøkt og ikke funnet grunnlag for gjengjeldelse.

Kritikken mot fullmakter og ansvarsområder, har kommunen jobbet mye med, og har utviklet nye stillingsinstrukser og en fullmaktsmatrise. Fullmaktsmatrisen gir en god oversikt over fullmakter, myndighet mm.

Kompetansenivået i helse- og omsorgsektoren har vært for lavt med hensyn til lov om offentlige anskaffelser. Det brennende ønsket om å levere gode helsetjenester til brukere, har gått foran innkjøpsreglementet. Brukerne kom først, og dette har resultert i kjernen av problemet i innkjøpssaken: alvorlige avvik på innkjøp av heletjenester og manglende dokumentasjon.

Kommunens samfunnsansvar må ikke undervurderes, og tillit bygges igjennom handlinger. Hvis ikke kommunen følger reglene, hvorfor skal alle andre? I intervjuene kommer det frem at det nesten er to forskjellige virkelighetsforståelser av tillitsproblematikken, og rådmannen mener en del av den er medieskap³⁰. Som rådmannen sier³⁰: *«Det sanne må seire til slutt.»*

Innkjøpssaken i Grimstad er en stor og omfattende sak, og det er ikke tilstrekkelig å bare se på hendelsene i 2012-2016. Saken pågår fremdeles. Dette kom klar frem i møte med både leder for kontrollutvalget²⁹ og rådmannen³⁰. Kommunen er enda ikke helt i mål med sin internkontroll. Det tar tid å endre kontrollmiljøet.

²⁹ Intervju med leder for kontrollutvalget i Grimstad kommune 15. mai 2018

³⁰ Intervju med rådmannen i Grimstad kommune 29. mai 2018

3 Habilitetsspørsmålet

3.1 Innledning

Det gis her først en kort omtale av sentrale inhabilitetsregler som gjelder for kommunalforvaltningen, med særlig vekt på hensynet bak disse reglene. Deretter knyttes hjemmelsspørsmålet (subsumsjon) opp mot de konkrete saksforhold i innkjøpssaken i Grimstad kommune, særlig spørsmålet om den administrative ledelses, ved AKS', mulige inhabilitet, jf. BDO-rapporten (BDO, 2016, s. 3), hvor følgende spørsmål stilles: «Har det blitt foretatt kjøp av helsetjenester av ansatte som har vært inhabile til å gjøre dette?» Avslutningsvis foretas en kritisk vurdering av BDO-rapporten med vekt på ordbruk og sammenstilling.

3.2 Nærmere om reglene

3.2.1 Relevante habilitetsbestemmelser i kommunalforvaltningen

Hovedreglene om en kommunal tjenstemanns habilitet finnes i forvaltningsloven av 10.02.1967 (fvl) kapittel II, §§ 6-10. Den sentrale bestemmelsen er § 6:

En offentlig tjenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak:

- a) når han selv er part i saken;*
- b) når han er i slekt eller svogerskap med en part i opp- eller nedstigende linje eller i sidelinje så nær som søsken;*
- c) når han er eller har vært gift med eller er forlovet med eller er fosterfar, fostermor eller fosterbarn til en part;*
- d) når han er verge eller fullmektig for en part i saken eller har vært verge eller fullmektig for en part etter at saken begynte;*
- e) når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for*

- 1. et samvirkeforetak, eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken, eller*
- 2. et selskap som er part i saken. Dette gjelder likevel ikke for person som utfører tjeneste eller arbeid for et selskap som er fullt ut offentlig eid og dette selskapet, alene eller sammen med andre tilsvarende selskaper eller det offentlige, fullt ut eier selskapet som er part i saken.*

Likeså er han ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part.

Er den overordnede tjenestemann ugild, kan avgjørelse i saken heller ikke treffes av en direkte underordnet tjenestemann i samme forvaltningsorgan.

Ugildhetsreglene får ikke anvendelse dersom det er åpenbart at tjenestemannens tilknytning til saken eller partene ikke vil kunne påvirke hans standpunkt og verken offentlige eller private interesser tilsier at han viker sete.

Rekkevidden av annet og fjerde ledd kan fastlegges nærmere ved forskrifter som gis av Kongen.

Det følger av kommuneloven (kl) § 40 nr. 3 at reglene i fvl kapittel II om habilitet får anvendelse for kommunale tjenestemenn, med noen unntak:

- 3. Om inhabilitet gjelder reglene i forvaltningsloven kap. II, med følgende særregler:*
 - a. Inhabilitet inntreffer ikke ved valg til offentlige tillitsverv eller ved fastsetting av godtgjøring o.l. for slike verv.*
 - b. Kommunalt og fylkeskommunalt ansatte som i denne egenskap har medvirket ved tilretteleggelsen av Grunnlaget for en avgjørelse, eller ved tidligere avgjørelse i samme sak, skal alltid anses som inhabile når saken behandles i folkevalgt organ. Ved behandling av årsbudsjett, økonomiplan, kommuneplan, regional planstrategi og regional plan gjelder ikke første punktum.*

c. Ved behandling av klager etter forvaltningsloven § 28 andre ledd er ansatte eller folkevalgte som var med på å treffe det påklagede vedtak, eller som medvirket ved tilretteleggelsen av grunnlaget for dette, inhabile ved klageinstansens behandling av saken og ved tilretteleggelsen av saken for klageinstansen. Er en overordnet ansatt inhabil i en sak, kan direkte underordnet ansatt ikke delta ved klageinstansens behandling av saken, eller ved tilretteleggelsen av saken for klageinstansen.

Av dette fremgår det at fvl § 6 er hovedregelen for vurdering av kommunale tjenestemenns inhabilitet, altså hva som skaper inhabilitet og at tjenestemenn som det klare utgangspunkt har plikt til å fratre dersom de er i en posisjon som nevnt i loven. Motsatt plikter de å delta i saken dersom de er habile.

Habilitetsreglene står i fvl kapittel II, og gjelder dermed all virksomhet som drives av forvaltningsorganer, herunder kommuner, jf. fvl § 1 og 3. Dette gjelder uavhengig av hva saken går ut på. Tjenestemenn er like inhabile til å inngå innkjøpsavtaler som å fatte enkeltvedtak om byggetillatelse etter søknad.

Sammen med fvl §§ 7-9 som angir hvordan habilitetsspørsmål skal håndteres, utgjør § 6 saksbehandlingsreglene i habilitetsspørsmål og kan sees på som personelle regler, altså hvem som kan behandle en sak (Boe, 1993, s. 629).

Det fremgår tydelig av fvl § 6(1) at noen posisjoner automatisk knytter tjenestemannen for nært parten og saken, og medfører ubetinget inhabilitet. Nært slektskap og svogerskap er en slik absolutt inhabilitetsgrunn. Poenget er ikke om vedkommende tar sidehensyn, som vil være en materiell feil og såkalt myndighetsmisbruk, men om vedkommende er nevnt i § 6(1). Brudd på denne bestemmelsen er en personell feil som består i at urett person tar vedtak eller forbereder det (Boe, 1993, s. 635). Det er imidlertid en klar sammenheng mellom de materielle og personelle regler her: Inhabilitetsreglene skal forhindre myndighetsmisbruk. En tjenestemann er også automatisk inhabil dersom overordnede i samme organ er inhabil, men bare til å treffe avgjørelse i saken.

Vedkommende kan tilrettelegge grunnlaget og forberede saken, jf. §6 (3):

Er den overordnede tjenestemann ugild, kan avgjørelse i saken heller ikke treffes av en direkte underordnet tjenestemann i samme forvaltningsorgan.

Ved avledet inhabilitet kan saken avgjøres av en overordnet eller sideordnet, eller en person som blir oppnevnt for anledningen, eksempelvis setterådmann, jf. § 9.

3.3 Unntak fra habilitetsreglene

Selv om tjenestemannen er inhabil etter nevnte regler i § 6, vil vedkommende likevel være habil dersom de strenge vilkårene i unntaksbestemmelsene §§ 6(4) eller 7 er oppfylte.

3.3.1 Kurante avgjørelser

Et unntak fra inhabilitetsreglene over følger av § 6(4), såkalte (helt) kurante avgjørelser:

Ugildhetsreglene får ikke anvendelse dersom det er åpenbart at tjenestemannens tilknytning til saken eller partene ikke vil kunne påvirke hans standpunkt og verken offentlige eller private interesser tilsier at han viker sete.

Til tross for inhabilitet etter fvl §§ 6(1), 6(2) eller 6(3), vil tjenestemannen likevel være habil i dette tilfellet. Dette er en snever unntaksbestemmelse jf. lovens kumulative (må være oppfylt samtidig) vilkår, og verken offentlige eller private interesser tilsier at vedkommende fratrer. Første vilkår omfatter tilfeller der det ikke foreligger noe skjønn og avgjørelsen går av seg selv. Andre vilkår skal blant annet sikre offentlige interesser i saken: Avgjørelsen må altså ikke bare være problemfri, den må også fremtre slik for omverdenen (Boe, 1993, s. 642). Formålet er behovet for tillitt, altså hvordan forholdet tar seg ut utad for folk flest. Den såkalte «Trålredersaken» illustrer poenget godt (Eckhoff, 1994, s. 421):

«En fiskeriminister som samtidig var trålreder, hadde gitt sitt eget rederi konsesjon til å drive trålfiske, noe som ble sterkt kritisert i pressen. Som forsvar ble anført at avgjørelsen var kurant fordi det tidligere var fastsatt som et generelt prinsipp at alle som hadde konsesjon fra før av, og som søkte om fornyelse, skulle få det. Hvor kurant avgjørelsen var, kunne kanskje være delte meninger om, for departementet hadde antagelig adgang til å endre det nevnte prinsipp. Men uansett hvordan det måtte forholde seg med dette, tok det seg dårlig ut at statsråden avgjorde sin egen søknad.

Offentlige interesser tilsa at det hverken var grunnlag for å gjøre unntak fra første ledd (vedrørendestatsrådets egen habilitet) eller fra tredje ledd (vedrørende hans underordnede habilitet). Det burde derfor vært oppnevnt en settestatsråd til å avgjøre saken.»

3.3.2 Foreløpige avgjørelser

Videre følger det av § 7 at en inhabil tjenestemann i visse tilfeller kan treffe foreløpige avgjørelser:

Uansett om en tjenestemann er ugild, kan han behandle eller treffe foreløpig avgjørelse i en sak dersom utsettelse ikke kan skje uten vesentlig ulempe eller skadevirkning.

3.4 Hvem avgjør inhabilitetsspørsmålet

Spørsmålet om hvordan habilitet skal behandles er prosessuelle regler og sier ingenting om realitetene i saken. Det følger av fvl § 8(1) at tjenestemannen selv avgjør inhabilitetsspørsmålet i hierarkiske forvaltningsorgan som kommuneadministrasjonen. Vedkommende kan også be sin overordnede om å avgjøre habilitetsspørsmålet:

Tjenestemannen avgjør selv om han er ugild. Dersom en part krever det og det kan gjøres uten vesentlig tidsspille eller tjenestemannen ellers selv finner grunn til det, skal han forelegge spørsmålet for sin nærmeste overordnede til avgjørelse.

Dette innebærer naturligvis ikke at man kan erklære seg habil etter eget forgodtbefinnende, men at en selv må ta opp habilitetsspørsmålet og ikke vente på at andre påpeker nærhet til saken eller parten. Man kan imidlertid overlate avgjørelse av spørsmålet om fratredelse til sin nærmeste overordnede. Grimstad kommune kommenterer hvordan de ansatte skal forholde seg til habilitet i sine etiske retningslinjer som er vist under (KS, 2008, s.4):

Habilitet og rolleklarhet

Folkevalgte og ansatte skal opptre upartisk og praktisere likebehandling. Kommunens interesser og personlige interesser skal ikke blandes.

Den enkelte har selv ansvar for å opplyse om egen habilitet og å tre til side når saken krever det. Dobbeltroller og rollekombinasjoner som kan føre til interessekonflikter eller påstander om dette, skal unngås.

Kommunens folkevalgte og ansatte i sentrale leder- og administrative stillinger skal registrere seg med aktuell informasjon i "Styrevervregisteret" til KS. Registrering og oppdatering skal skje en gang i året. Rådmannen har ansvaret for registrering og oppfølging. Registreringen skal være offentlig tilgjengelig.

Det er ikke ønskelig at kommunens overordnede administrative ledelse deltar aktivt i partipolitisk virksomhet i Grimstad.

Kommuneloven av 25.09.1992 nr. 107 § 40 nr. 4 har en særregel om rett til å fratre også i andre tilfeller enn de fvl angir:

Vedkommende organ kan frita et medlem fra å delta ved behandlingen av en sak når han eller hun ber om det før saken tas opp til behandling, og vektige personlige grunner tilsier dette.

Bestemmelsen gjelder imidlertid ikke tjenestemenn, men folkevalgte, og gir dermed bare hjemmel for denne gruppen til å unngå ubehagelige saker.

3.5 Hensyn bak inhabilitetsreglene

For det første skal habilitetsbestemmelsene sørge for at det fattes riktige avgjørelser i offentlig forvaltning uten at tjenestemenn tar utenforliggende hensyn, dvs. hindre myndighetsmisbruk. Bestemmelsen tar sikte på å forhindre at tjenestemannen er for nært tilknyttet til saken eller parten til å være upartisk. Det er altså snakk om tilknytning som kan tenkes å få tjenestemannen til å innta et annet standpunkt til saken ved den offentlige behandlingen enn han ellers ville ha gjort (NOU 1990:26, s. 17). Sentralt her at reglene kommer til anvendelse selv om det ikke er fare for at tjenestemannen skal være partisk. Det avgjørende etter loven er om det foreligger slik tilknytning som er nevnt her. Den enkeltes subjektive oppfatning av egen inhabilitet er altså uten betydning, og det legges en objektiv vurdering til grunn. Det andre formålet med reglene er nettopp å beskytte den samvittighetsfulle tjenestemann mot å komme i en posisjon hvor det er risiko for at hun kan være partisk og i ettertid kan kritiseres for sin befatning med saken. Et tredje hensyn fremgår direkte av § 6, nemlig spørsmålet om tillit til forvaltningen og den enkelte tjenestemann.

3.6 Virkninger av inhabilitet

Inhabilitet kan få ulik rettslig betydning, avhengig av alvorlighetsgrad i saken mm. Brudd på fvl kapittel II kan føre til at vedtaket eller avgjørelsen blir ugyldig, medføre disiplinærreaksjoner og/eller straff, samt erstatningsansvar.

3.6.1 Ugyldighet

Dersom tjenestemannen deltar i en sak hvor vedkommende er inhabil, er det begått en saksbehandlingsfeil, og saken kan bli ugyldig etter en konkret vurdering av fvl § 41:

Er reglene om behandlingsmåten i denne lov eller forskrifter gitt i medhold av loven ikke overholdt ved behandlingen av en sak som gjelder enkeltvedtak, er vedtaket likevel gyldig når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold.

Vi merker oss at det er et vilkår for ugyldighet (antitetisk tolket) at saksbehandlingsfeilen, her inhabiliteten, har virket bestemmende på vedtakets innhold. Dersom vedtaket hadde blitt det samme, uavhengig av tjenestemannens inhabilitet, står vedtaket seg. Imidlertid vil denne type saksbehandlingsfeil ofte antas å ha virket inn, slik at det konkluderes med ugyldighet.

3.6.2 Straff mm.

For en tjenestemann kan deltagelse i kommunal saksbehandling i strid med inhabilitetsreglene medføre disiplinærreaksjoner (NOU 1990:26 s. 18).

Videre kan tjenestemannen i alvorlige tilfeller bli straffet etter straffelovens § 171:

Med bot eller fengsel inntil 2 år straffes den som utøver eller bistår ved utøving av offentlig myndighet, og grovt bryter sin tjenesteplikt.

Inhabilitet kan også etter en konkret vurdering medføre erstatningsansvar for tjenestemannen personlig etter culpa-regelen eller for det offentlige som arbeidsgiver jf. Skadeserstatningsloven §

2-1 om arbeidsgiveransvar (se under) gitt at de alminnelige vilkårene for erstatning er oppfylt, herunder kravet om at det må foreligge et økonomisk tap. Eksempelvis for konkurrerende virksomhet som ikke får statlige oppdrag grunnet tjenestemenns partiske valg.

- 1. Arbeidsgiver svarer for skade som voldes forsettlig eller uaktsomt under arbeidstakers utføring av arbeid eller verv for arbeidsgiveren, idet hensyn tas til om de krav skadelidte med rimelighet kan stille til virksomheten eller tjenesten, er tilsidesatt. Ansvarer omfatter ikke skade som skyldes at arbeidstakeren går utenfor det som er rimelig å regne med etter arten av virksomheten eller saksområdet og karakteren av arbeidet eller vervet.*
- 2. Med arbeidsgiver menes her det offentlige og enhver annen som i eller utenfor ervervsvirksomhet har noen i sin tjeneste.*
- 3. Med arbeidstaker menes enhver som gjør arbeid eller utfører verv i arbeidsgivers tjeneste, unntatt verv som tillitsvalgt i annet foretak. Like med arbeidstaker regnes ombud i offentlig virksomhet, de som gjør tjeneste i Forsvaret og andre under pålagt tjenestegjøring for det offentlige, samt innsatte, pasienter e.l. som deltar i arbeidsvirksomhet i kriminalomsorgens anstalter, i helseinstitusjoner e.l.*
- 4. Om pasientskadeerstatning gjelder pasientskadeloven.*

Det faller utenfor oppgaven å gå videre inn på dette.

3.7 Forholdet mellom inhabilitet og korrupsjon

Innkjøpssaken i Grimstad setter forholdet mellom inhabilitet og korrupsjon på spissen, jf. BDOs sitat av Hans Petter Graver (BDO, 2016, s. 39):

«Hensynet til habilitet er kanskje særlig viktig i offentlige anskaffelser hvor det er mange penger på spill, og mulighetene for korrupsjon, forskjellsbehandling og ufornuftig bruk av offentlige midler er store.»

Dette fortjener en nærmere drøftelse og presisering av begrepene.

3.7.1 Inhabilitetsbegrepet

At en person er «inhabil» (eller «ugild») vil si at det foreligger omstendigheter som er egnet til å

svekke tillitten til hans upartiskhet. Med «habil» menes at vedkommende ikke er i en slik situasjon. (Eckhoff, 1994, s. 407). Avgjørende her er vedkommendes tilknytning til saken eller parten. Reglene bestemmer altså hvem som plikter å fratre en sak (Boe, 1993, s. 629). Det er viktig å skille mellom det kritikkverdige i å overtre habilitetsregler og det at noen befinner seg i en situasjon som kan skape inhabilitet (Eckhoff, 1994, s. 423). Det er altså ikke noe galt i å være svigerinne til en part i seg selv. Vedkommende har imidlertid hverken lovlig adgang til å forberede eller avgjøre saken jf. fvl § 6(1) b om svogerskap. Denne bestemmelsen angir en såkalte automatisk, absolutt eller ubetinget inhabilitetsgrunn: Er man svigerinne til en part, er man inhabil, ferdig snakket. Det er altså posisjonen som svigerinne som er det avgjørende, ikke om man som inngiftet kan mistenkes for å være partisk eller den ansatte faktisk er partisk. Altså om hun makter å opptre upartisk (uhildet). Det hjelper ikke at den inhabile tjenestemannen klarer å behandle saken upartisk eller tror at vedkommende klarer det. Det spiller heller ingen rolle om den inhabile skader myndighetene med sin handling (Boe, 1993, s. 630). Oppsummert kan det fastslås at det er altså ikke noe kritikkverdig i det å være inhabil i seg selv.

3.7.2 Korrupsjonsbegrepet

Korrupsjonsbegrepet i strafferetten omfatter det å bestikke eller ta imot bestikkelser i form av penger, gaver eller tjenester. Det er ikke et entydig begrep, og omfatter i sin vide forstand også det å påvirke andre til å utføre arbeidet sitt på en bestemt måte, såkalt påvirkningshandel, se straffeloven § 387:

Med bot eller fengsel inntil 3 år straffes den som

a) for seg eller andre krever, mottar eller aksepterer et tilbud om en utilbørlig fordel i anledning av utøvelsen av stilling, verv eller utføringen av oppdrag, eller

b) gir eller tilbyr noen en utilbørlig fordel i anledning av utøvelsen av stilling, verv eller utføringen av oppdrag.

I dagliglivet er begrepet korrupsjon brukt om situasjoner der det blant annet foreligger tette bånd mellom partene, habilitetsbrudd, dobbeltroller. Mye kan imidlertid være kritikkverdig uten å være straffbart. For at forholdet skal være straffbart må imidlertid handlingen være klart klanderverdig. Momenter ved vurderingen er blant annet ytelsens størrelse, graden av åpenhet og hvilken posisjon vedkommende har (Økokrim, 2017).

Den korrupte offentlig ansatte har altså, i motsetning til den inhabile, begått noe kritikkverdig og straffbart, eksempelvis tatt imot en motytelse eller bidratt til at en offentlig anskaffelse blir avgjort i den retning den eksterne samarbeidspartneren ser seg tjent med (NOU 1990:26 s. 19).

3.7.3 Nærmere om sammenhengen mellom begrepene

Det er på det rene at inhabilitet og korrupsjon kan foreligge samtidig. Den inhabile tjenestemannen som lar seg bestikke til å påvirke utfallet i en innkjøpssak til fordel for selger som er part og svigerinne, er åpenbart inhabil etter fvl § 6(1) b, og kan samtidig straffes etter straffelovens korrupsjonsbestemmelser.

Men det er viktig å understreke at inhabilitet ikke behøver å ha noe med korrupsjon å gjøre, eller å være kritikkverdig overhode. *«Inhabilitet må for all del ikke forveksles med korrupsjon eller andre misligheter. Også det er egne – mer alvorlige – feil»* (Boe, 1993, s. 630). Habilitetsreglene spør ikke om resultatet av en transaksjon, derimot om hvor nær parten eller saken tjenestemannen står. Selv 100% lojale offentlige ansatte må fratre når de står i en posisjon som angitt i fvl § 6 (1), (2) eller (3). Dette er altså en rent objektiv vurdering, som ikke overlater noe til tjenestemannens skjønn.

Habilitetsbestemmelsene er satt der ikke bare for å hindre at saksbehandleren rent faktisk blir påvirket av personlige eller andre utenforliggende motiver. Like viktig er det at de skal bidra til å fjerne mistanke om at slike forhold skal oppstå. Det er altså snakk om regler som er satt til vern om tillitten til den offentlige forvaltningen (NOU 1990:26 s. 19). Det er ikke kritikkverdig å være svigerinne til part som selger tjenester til din arbeidsgiver. Som hovedregel er det først kritikkverdig dersom inhabiliteten holdes skjult, eller man ikke fratrer i den konkrete sak. Merk at det vil alltid være grunnlag for kritikk dersom man ikke fratrer i de tilfeller hvor loven krever det. Slike tilfeller vil også kunne rammes av straffeloven § 171 etter en konkret vurdering. Selv i slike tilfeller er det imidlertid viktig å skille mellom inhabilitet og korrupsjon.

3.8 Innkjøpssaken i Grimstad og habilitetsspørsmålet

3.8.1 BDO-rapporten

I BDO-rapporten er ett av fem hovedspørsmål: Har det blitt foretatt kjøp av helsetjenester av ansatte som har vært inhabile til å gjøre dette? (BDO, 2016, s. 3,)

I dette hovedpunktet er oppgavens formål å gå BDO-rapporten nærmere i sømmene med utgangspunkt i den generelle inhabilitetsdrøftingen over, med hovedvekt på drøftelsen av AKS' mulige inhabilitet.

3.8.2 Typer av inhabilitet

Det foreligger ulike typer mulig inhabilitet Innkjøpssaken, absolutte og skjønnspregete, samt avledet. Her ser vi bare nærmere på inhabilitetstyper som problematisert i BDO-rapporten, og avgrenser deretter igjen mot de minst aktuelle.

3.8.2.1 Forvaltningsloven § 6(1) a – part

Som part er du automatisk inhabil til å behandle din egen sak og søknad etter fvl § 6(1) a. Innehaver av FiA var tjenestemann i Grimstad kommune mens og etter hun etablerte helseforetak som har solgt tjenester til kommunen. Det er ingenting som tyder på at hun har hatt befatning med egen sak, men det stilles spørsmål ved om hun gjennom intranett, eller har hatt tilgang på informasjon som ikke konkurrentene har hatt. Det faller utenfor oppgaven å gå nærmere inn på prinsipielle spørsmål ved slik informasjonstilgang.

3.8.2.2 Forvaltningsloven § 6(1) b – svogerskap

I denne saken foreligger dobbelt svogerskap, da parten/innehaver av FiA både har en svigerinne og svoger i kommuneadministrasjonen, altså dobbel familietilknytning mellom kommunale ledere og innehaver av helsekjøpsforetaket. Svogeren har imidlertid ikke hatt noe befatning med saken, og det faller derfor utenfor oppgaven å drøfte denne relasjonen nærmere.

Svigerinnen har gjennom stilling som assisterende og konstituert kommunalsjef (Helse), samt enhetsleder for Bestillerenheten muligens hatt noe befatning med saken(e).

Det følger av § 6(1) b at svogerskap gjør tjenestemannen automatisk inhabil til både til å avgjøre og utrede saken. Det er dermed uomtvistet at hun er inhabil. AKS har vært svært tydelig på egen inhabilitet/tilknytning til FiA.

Likevel fremkommer det av BDO-rapporten at hun var involvert i en sak på førsommeren 2015. Spørsmålet blir da om noen av unntaksbestemmelsene under kommer til anvendelse.

3.8.2.3 Forvaltningsloven § 6(3) - avledet inhabilitet

Ansatte i Bestillingsenheten vil automatisk bli inhabile når deres overordnede er det, men bare til å treffe avgjørelse i saken. De kan tilrettelegge saken. Her er BDO-rapporten noe uklar, se eksempelvis oppsummering og konklusjon (BDO, 2016 s. 48).

3.8.2.4 Forvaltningsloven § 6(4) - kurante avgjørelser

Det kan reises spørsmål om valg av FiA var en såkalt kurant avgjørelse, hvor FiA eneste mulige leverandør for visse tjenester. Dette forutsetter at det var lite grunnlag for skjønn i den konkrete saken. Lovens vilkår er strengt, jf. «åpenbart.» Videre går det frem av bestemmelsen at: «Verken offentlige eller private interesser tilsier at han viker sete.»

Det antydes i BDO-rapporten at valg av FiA for enkelte brukere nærmest var gitt på forhand, men her vises til det som er skrevet om den såkalte «Trålredersaken» i pkt. 3.3.1.

3.9 En kritisk vurdering av BDO-rapporten

BDO-rapporten kan hverken dokumentere eller avkrefte klare brudd på inhabilitetsregler i denne saken, men hevder det sannsynliggjort at svigerinnen eller hennes underordnede tilrettela et helsekjøp hos FiA sommeren 2015. Dette er en tvilsom konklusjon ut fra faktum i saken. Har BDO hatt andre kilder enn de oppgitte? Videre må det her bemerkes at avledet inhabilitet etter fvl § 6(3)

bare gjelder avgjørelse i saken, så denne konklusjonen er høyst diskuterbar også rent juridisk. BDO-rapporten er mer enn uklar her.

Det kan videre stilles spørsmål ved ordbruken i rapporten og om BDO er profesjonelt nøytrale i saken, noe både assisterende og fungerende kommunalsjef har reagert på (BDO, 2016, s. 5-7). Det vises her til sambruk av begrepene inhabilitet og korrupsjon, også i sammen setning (BDO, 2016, s. 39). Inhabilitet kan dermed fremstå som belastende i seg selv – noe svigerinnen beskyldes for, selv om rapporten også tydelig får frem poenget med at det kritikkverdige først inntreffer dersom man ikke gir beskjed om sin inhabilitet eller ikke fratrer.

Videre er det fokuset på etikkbegrepet i vurdering av habilitetsspørsmålet påfallende. Etikkbegrepet gjentas et titalls ganger i BDO-rapporten under punkt 4.2 (BDO, 2016, s. 38-48). Av andre ord og uttrykk som både enkeltvis og samlet sett kan virke partiske og ladede kan nevnes:

- Mistanker
- Uten reell konkurranse
- Uberettiget fordel
- Ulovlig
- Nødvendig tillitt
- Uryddig
- I strid med god forvaltningsskikk
- «Innsideinformasjon»
- Innehavers svigerinne derimot
- Dersom dette er riktig
- Svigerinnen fremsnakkert FiA
- Husker ikke
- Mangel på skriftlighet åpner for spekulasjoner
- Notert feil i journalen
- Bemerkelsesverdig
- Anti-korrupsjon

BDO-rapporten konkluderer med at det ikke kan utelukkes at svigerinnen er inhabil. BDO tar imidlertid forbehold om mulig unntak etter fvl § 6(4) for kurante avgjørelser og § 7 for foreløpige avgjørelser. Dette blir imidlertid hengende noe i luften, og forsterker inntrykket av partiskhet. Rapportskriver innrømmer imidlertid manglende mandat og juridisk kompetanse hva disse spørsmålene angår.

På den annen side fremheves at det å være inhabil ikke er kritikkverdig i seg selv. Likevel gir rapporten klart inntrykk av at svigerinnen har opptrådt kritikkverdig (BDO, 2016, s. 46):

«Vår undersøkelse har på ingen måte kunne utelukke at hun har deltatt i tilretteleggingen ... på en måte som medfører inhabilitet ...»

Samtidig trekkes de fakta som støtter hennes sak i tvil, se bruk av uttrykket: *«Dersom dette er riktig»* (BDO, 2016, s. 42).

Rolleavklaring og kunnskapsheving hos ansatte i Grimstad kommune er noen av anbefalingene fra BDO. Dette er det lett å slutte seg til, men behovet for kompetanseheving synes å omfatte BDO-konsulentene, pressen og offentligheten som sådan i Helsesaken generelt, inhabilitetsspørsmålet spesielt.

3.10 Oppsummering og konklusjon - habilitetsspørsmålet

- I hvilken grad har ansatte i kommunen foretatt innkjøp hvor de er inhabile jf. forvaltningsloven §§ 6 - 10?

BDO-rapporten gir ikke entydig svar på dette spørsmålet, og ut fra de fakta som fremkommer i rapporten, synes dette å være en riktig konklusjon. Rapporten går likevel langt i å anta at det hefter noe ved assisterende kommunalsjefs befatning med helsekjøpene fra svigerinnen. Dette svekker på mange måter rapporten, da den fremstår som partisk og mindre nøytral. Det er særlig betenkelig at en enkelt, og klart identifiserbar, tjenestemann blir stilt i et dårlig lys på denne måten uten noen klare bevis på lovbrudd. Som uavhengige granskere må man bygge på etterprøvbare fakta. Det synes her som om BDOs granskere sitter på informasjon som ikke er presentert i rapporten, altså vektlegger sladder.

Inhabilitet må holdes klart adskilt fra korrupsjon, som er noe annet og mer, selv om det kan være en sammenheng. Etikk er en side av inhabilitetsspørsmålet, men er underordnet hovedspørsmålet over. Ut fra rettsregler og kjente fakta i innkjøpssaken, er det ikke vanskelig å stille seg bak BDO-rapportens hovedkonklusjon på spørsmålet om inhabile ansatte har deltatt i innkjøpssaken:

Vi har ikke klare holdepunkter som kan bekrefte eller avkrefte at ansatte i Grimstad kommune har foretatt innkjøp hvor de er inhabile.

4 Litteratur og kilder

Rapporter hentet fra internett:

1. BDO. 2016. *Rapport til kontrollutvalget – undersøkelse om kjøp av helsetjenester i Grimstad kommune*. Hentet fra <https://temark.no/wp-content/uploads/2017/09/BDOs-rapport-Kj%C3%B8p-av-helsetjenester-i-Grimstad-kommune.pdf>
2. Hjort. 2018. *Rapport / Grimstad kommune – rapport til kontrollutvalget i Grimstad kommune – analyse av e-poster*. Hentet fra <https://temark.no/wp-content/uploads/2017/09/BDOs-rapport-Kj%C3%B8p-av-helsetjenester-i-Grimstad-kommune.pdf>
3. PwC. 2017. *Leverandørkontroll innen rus-og psykiatritjenester – Farm in Action*. Hentet fra https://www.grimstad.kommune.no/_f/p1/i87e1a285-e2fa-49c4-9374-353f201fd323/rapport-leverandorkontroll-grimstad-kommune-april-2017.pdf

Avisartikler hentet fra internett:

4. Pål Yngve Berg. 19.01.2017. Varslerbrev ryster rådhuset i Grimstad. *Agderposten*. Hentet fra <http://www.agderposten.no/nyheter/varslerbrev-ryster-radhuset-i-grimstad-1.1614642>
5. Lisa Rypeng. 30.11.2017. Kunne ikke se gjennom fingrene med ulovligheter. *Kommunal Rapport*. Hentet fra <https://kommunal-rapport.no/kommuneprofilen-apenhet/2017/11/aldri-aktuelt-se-gjennom-fingrene>
6. Ragnhild Sved. 09.03.2018. Anmelder rådmann for gjengjeldelse. *Kommunal Rapport*. Hentet fra <https://kommunal-rapport.no/2018/03/anmelder-radmann-gjengjeldelse>
7. Mathias Smørvik. 28.03.2018. Ikke overrasket over at politiet henlegger. *Agderposten*. Hentet fra: <http://www.agderposten.no/nyheter/ikke-overrasket-over-at-politiet-henlegger-1.2288861>
8. Pål Yngve Berg. 23.05.2018. Har påklaget henleggelse til statsadvokaten. *Agderposten*. Hentet fra: <http://www.agderposten.no/nyheter/har-paklaget-henleggelse-til-statsadvokaten-1.2323116>
9. Pål Yngve Berg. 21.01.2018. Verge i Grimstad vant over revisjonskjempe. *Agderposten*. Hentet fra: <http://www.agderposten.no/nyheter/verge-i-grimstad-vant-over-revisjonskjempe-1.2231274>
10. Kjetil Karlsen. 09.05.2018. Vil ha ny vurdering av anmeldelsen. *Grimstad Adressetidende*. Hentet fra <http://www.gat.no/nyheter/vil-ha-ny-vurdering-av-anmeldelsen-1.2313169>

11. Mathias Smørvik. 28.03.2018. Henlegger anmeldelse mot Grimstad-rådmann. *Agderposten*. Hentet fra <http://www.agderposten.no/nyheter/henlegger-anmeldelse-mot-grimstad-radmann-1.2288752>
12. Pål Yngve Berg. 24.05.2018. Hemmeligstemplet notat: Derfor slo økonomisjefen politilarm. *Agderposten*. Hentet fra <http://www.agderposten.no/nyheter/hemmeligstemplet-notat-derfor-slo-okonomisjefen-politilarm-1.2323297>
13. Pål Yngve Berg. 18.06.2017. Omsorgsselskap kjøper kjempeeiendom på 16 mål. *Agderposten*. Hentet fra <http://www.agderposten.no/nyheter/omsorgsselskap-kjoper-kjempeeiendom-pa-16-mal-1.1962947>
14. Pål Yngve Berg. 16.08.2017. Reddet eiendomssalget til presset menighet. *Agderposten*. Hentet fra <http://www.agderposten.no/nyheter/reddet-eiendomssalget-til-preset-menighet-1.2078689>
15. Anne Gro Ballestad. 17.10.2017. Politisk vedtak skulle sikre bedre arkiv i Grimstad, men... *Agderposten*. Hentet fra <http://www.agderposten.no/nyheter/politisk-vedtak-skulle-sikre-bedre-arkiv-i-grimstad-men-1.2176637>
16. Pål Yngve Berg. 12.03.2018. Vil ha full politietterforskning av helsekjøpsaken. *Agderposten*. Hentet fra <http://www.agderposten.no/nyheter/vil-ha-full-politietterforskning-av-helsekjopsaken-1.2277257>
17. Pål Yngve Berg. 10.01.2017. Mener ledelsen bør vurdere å gå av. *Agderposten*. Hentet fra <http://www.agderposten.no/nyheter/mener-ledelsen-bor-vurdere-a-ga-av-1.1612210>
18. Pål Yngve Berg & Silje Bråtland Roksvåg. 04.05.2018. Disse er anmeldt i helsekjøpsaken. *Agderposten*. Hentet fra <https://www.pressreader.com/norway/agderposten/20180504/282419874877836>
19. Ole Petter Pedersen & Ragnhild Sved. 26.03.2018. 4 av 10 ledere er kjent med korrupsjonspress. *Kommunal Rapport*. Hentet fra <https://kommunal-rapport.no/2018/03/mange-ledere-i-kommunene-har-opplevd-korrupsjonspress>
20. Solfrid Rød. 16.03.2018. Varsler Ragnar Holvik fikk livet snudd på hodet, men angrer ikke. *Fontene*. Hentet fra <http://fontene.no/nyheter/varsler-ragnar-holvik-fikk-livet-snudd-pa-hodet-men-angrer-ikke-6.339.529495.09dbfcf9f8>
21. Stein Larsen. 29.01.2018. Ordføreren åpner for anmeldelse. *Agderposten*. Hentet fra <http://www.agderposten.no/nyheter/ordforeren-apner-for-anmeldelse-1.2240887>

Rammeplaner og veiledere hentet fra internett:

22. Kommunal- og regionaldepartementet. 2011. *Habilitet i kommuner og fylkeskommuner*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/veiledere/habilitet_i_kommuner_og_fylkeskommuner.pdf
23. Liv Røssland - Byråd for finans, eiendom og Eierskap. Ukjent årstall. *Internkontroll i Bergen kommune*. Hentet fra https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00181/Internkontroll_i_Be_181236a.pdf
24. KS. 2008. *Etiske retningslinjer for folkevalgte og ansatte i Grimstad kommune*. Hentet fra <http://www.ks.no/globalassets/grimstad-etiske-retningslinjer.pdf>
25. Økokrim. 2017. *Korrupsjon*. Hentet fra <https://www.okokrim.no/korrupsjon.422251.no.html>
26. Grimstad kommunestyre. 2016. *Forslag til planstrategi for Grimstad kommune (2016-2019)*. Hentet fra https://www.grimstad.kommune.no/_f/p1/ia9562738-9276-49a0-936f-31b09496a8b9/planstrategi-2016-2019-vedtatt-240616.pdf
27. Grimstad kommune. 1987. Organisasjonsstrategi for Grimstad kommune – arbeidsgiverpolitikk og strategi. Hentet fra https://www.grimstad.kommune.no/_f/p1/i09fad78c-7430-46a2-b79c-7b78cfb1646c/organisasjonsstrategi-2015-vedtatt-k-sak-15-87-002.pdf
28. Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS. 2018. *Møteinnkalling Dato: 12.03.2018 kl. 9:00*. Hentet fra <https://temark.no/wp-content/uploads/2018/03/M%C3%B8teinnkalling-Grimstad-kontrollutvalg-12.03.2018.pdf>
29. KS. 2006. KS Prosessveileder i arbeid med etikk, samfunnsansvar og antikorrupsjonsarbeid i kommunen – hvordan forankre og sikre gode, etiske holdninger og handlinger? Hentet fra https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00193/_Etikk_samfunnsan_193492a.pdf
30. Nærings- og fiskeridepartementet. 2017. *Vilkår for bruk av konkurranse med forhandling uten forutgående kunngjøring og anskaffelse uten konkurranse*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransepolitikk/offentlige-anskaffelser/andre-kolonne/vilkar-for-bruk-av-konkurranse-med-forhandling-uten-forutgaende-kunngjoring-og-anskaffelser-uten-konkurranse/id2564334/>

NOU hentet fra internett

31. NOU 1990:26. *Gransking av Oslo Kommune*. Hentet fra https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2009071401006
32. NOU 2018:6. Varsling – verdier og vern. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2018-6/id2593665/>

Bilder/figurer hentet fra internett:

1. De fem internkontrollkomponentene. 2016. Hentet fra <https://www.adra.com/no/produkter/coso-og-internkontroll/>
2. Organisasjonskart. 2018. Hentet fra <https://www.grimstad.kommune.no/politikk-og-organisasjon/organisasjonen/organisasjonskart/>

Andre informasjonssider fra internett

3. Grimstad kommune. 2017. *Fakta om Grimstad kommune*. Hentet fra <https://www.grimstad.kommune.no/politikk-og-organisasjon/velkommen-til-grimstad/historie-og-fakta-om-grimstad/fakta-om-grimstad/>
4. Aust-Agder Revisjon IKS. 2018. Hentet fra <http://ariks.no/>
5. BDO. 2018. *Om BDO*. Hentet fra: <https://www.bdo.no/nb-no/om-bdo-nb>
6. Farm in Action. 2018. *Om Farm in Action*. Hentet fra <https://farminaction.no/om-fia/>
7. Proff.no. 2018. Regnskap. Hentet fra <https://www.proff.no/regnskap/farm-in-action-as/grimstad/-/IGDR8CH0000/>

Litteratur:

1. Stenstadvold, Morten. (2008) *Internkontroll i norske kommuner: Rapportnr.: R 5992*. Sandvika: Agenda Utredning & utvikling AS.
2. Torstein Eckhoff og Eivind Smith. (1994). *Forvaltningsrett*. Oslo: TANO.
3. Boe, Erik Magnus. (1993) *Innføring i juss – statsrett og forvaltningsrett*. Oslo: TANO.
4. Kristoffersen, Trond. (2014). *Virksomhetsstyring og regnskapsorientering*. Fagbokforlaget.
5. Gottschalk, Petter. (2019) *Avsløring av hvitsnippforbrytere – Gransking ved mistanke*. Upublisert bokmanuskript.
6. Skarheim & Storbekk. (2015) *Rådmannens Internkontroll – Orden i eget hus!* Oslo: Idehefte utført av KS.
7. Jacobsen, Dag Ingvar. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i*

samfunnsvitenskapelig metode 2. Utgave. Kristiansand: Høyskoleforlaget.

8. Marcia P. Miceli, Janet P. Near, Terry Morehead Dworkin (2008). *Whistle-blowing in organizations*. New York: Routledge, Taylor & Francis Groups.

Lover og forskrifter

9. Kommuneloven. (1992). Lov om kommuner og fylkeskommuner LOV-1992-09-25-107.
hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107>
10. Ulovfestede regler om myndighetsmisbruk
11. Anskaffelsesforskriften. (2016). Forskrift om offentlige anskaffelser FOR-2016-08-12-974.
hentet fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-08-12-974?q=10.Anskaffelsesforskriften>
12. Straffeloven. (2005). Lov om straff LOV-2005-05-20-28. Hentet fra
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-05-20-28?q=straffeloven>
13. Skadeserstatningsloven. (1969). Lov om skadeserstatning LOV-1969-06-13-26. hentet fra
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1969-06-13-26>
14. Ulovfestede erstatningsregler

5 Vedlegg

5.1 Vedlegg 1: Spørsmål til leder for kontrollutvalget

- Hadde kommunen betryggende interkontroll før?
- Hvis nei; Hvorfor ble det ikke oppdaget når kommuneloven pålegger kommunen å ha det?
- I BDO-rapporten kommer det frem at «bekymringseposten» fra seniorrådgiver ble formidlet til kontrollutvalget – stemmer dette?
- Har kommunen en betryggende interkontroll i dag?
- Er du fortrolig med hva interkontroll er, og kan gi det innhold?
- Hvordan kunne dette skje? Kom med punkter.
- Hvorfor gikk det så lang tid før saken ble tatt på alvor?
- Hvordan har dere tatt dere av varslerne i ettertid?
- Hva synes du er det mest alvorlige i denne saken? Begrunn det.
- Hvordan føler du at åpenheten i kommunen er? Har den endret seg etter denne saken?
- Hvorfor holdes rapporten om leverandørkontroll hemmelig, og med hvilken hjemmel har PwC lukket denne?
- At denne rapporten holdes hemmelig; er ikke dette med på å sette kommunen i et dårlig lys?
- Hvis deler av denne er unntatt taushetsplikt; så kan vel dette sladdes?
- Hvordan vil kontrollutvalget følge opp intern kontrollen i kommunen i fremtiden?
- Er det problematisk for deg at ordføreren ønsker å dysse dette ned?
- Har du tillit til dagens rådmann?

5.2 Vedlegg 2: Spørsmål til rådmannen i Grimstad kommune

- Hadde kommunen betryggende interkontroll før?
- Hvis nei; Hvorfor ble det ikke oppdaget når kommuneloven pålegger kommunen å ha det?
- Har kommunen en betryggende interkontroll i dag?
- Er du fortrolig med hva interkontroll er, og kan gi det innhold?
- Hvordan kunne dette skje? Kom med punkter.
- Hvorfor gikk det så lang tid før saken ble tatt på alvor?
- I saken snakkes det om at der er gjort «Hastesaker». Kan du forklare hvilken hjemmel som er brukt?
- Hvordan vil du bygge opp kommunens omdømme etter helsekjøpsaken?
- Hvilke tiltak har dere iverksatt for at slikt ikke kan skje igjen?
- Kompetanse: Kommunalsjef for helse- og omsorgsektoren frem til 2014/2015 er nå ansatt som kvalitetssjef. Hvorfor ansettes en person som er i så stor fare til å rette egne feil i en stilling som kvalitetssjef?
- Integritet og etiske verdier: Det har kommet frem påstått brudd på taushetsplikten og tre personer med varslerstatus har påstått gjengjeldelse. Er dette akseptabelt, og hva gjøres for at dette ikke skal skje igjen?
- Etablering av strukturer, fullmakter og ansvarsområder: BDO kritiserer kommunen for å ikke ha spesifisert ansvarsområder og manglene fullmakter i kommunalsjefenes arbeidsinstrukser. Hva er gjort for å rette opp i dette?
- Ansvarliggjøring: Hvordan ansvarliggjøres individer som bryter lover og regler?

5.3 Vedlegg 3: Spørsmål til BI-professor Petter Gottschalk

- Kan jeg bruke ditt bokmanus (2019) som kilde i masteroppgaven?
- Hvilke kilde/intervjuobjekt anbefaler du lokalt?
- Har du tilgang på informasjon som ikke er offentlig? Når jeg leser BDO-rapporten, og spesielt manuset ditt, bærer begge preg av at dere "vet noe" som ikke er kommet for offentlighetens ører. Er dette evt. en "yrkesgreie" med tanke på din kunnskap og erfaring med økokrim?
- Er du alltid like engasjert?
- Når og hvorfor begynte du med aksjonsforskning?
- Rettsikkerhet - varslere versus mistenkte? Du har veldig stort fokus på varslers rettsikkerhet, men hva med mistenktes rettsikkerhet?

5.4 Vedlegg 4: Refleksjonsnotat

5.4.1 Oppsummering

Denne masteroppgaven har undersøkt kontrollmiljøet som komponent i COSO-modellen, diskutert integriteten av denne komponenten og habilitetsspørsmålet i tilknytning til innkjøpssaken i Grimstad kommune. Innkjøpssaken omhandler ulovlige direkteanskaffelser av helsetjenester uten konkurranse i perioden 2012-2016. Habilitetsspørsmålet har oppstått i saken som resultat av assisterende kommunalsjef for helse- og omsorgsektoren i Grimstad kommune sin familiære tilknytning til innehaveren av en av de største tjenesteleverandørene tilknyttet saken Farm in Action. Innehaveren av Farm in Action jobbet fremdeles i kommunen når selskapet ble valgt som leverandør for de to første oppdragene. Funnene gjort i oppgaven er at kommunens ledelse ikke har stått foran som gode eksempler for å sikre betryggende kontroll, noe som har resultert i ukultur i helse- og omsorgsektoren rundt innkjøp. Kontrollmiljøet i Grimstad kommune har ikke vært tilfredsstillende, noe som kommer klart frem i innkjøpssaken. Lederskapet i helse- og omsorgsektoren har både handlet, og ikke handlet, på måter som har gjennomsyret organisasjonen på slikt vis at det på ingen måte kan konkluderes med at det er tilstedeværelse av «betryggende kontroll» i henhold til kommuneloven §23 (2). Det kan videre hverken konkluderes eller utelukkes at inhabile tjenestemenn har deltatt i anskaffelsesprosessen.

5.4.2 Internasjonale perspektiver

Man tenker kanskje først og fremst at et internasjonalt perspektiv ikke harmoniserer veldig med noe så «lokalt» som kommunesektoren. Lover og regler er satt av et større statlig organ, og følger et nasjonalt regelverk. Kommunesektoren er imidlertid i høy grad påvirket av det internasjonale politiske miljøet. Rammebetingelsene for kommunesektoren i Norge følger globaliseringen og utviklingen i EU/EØS, og er en målsetting fra staten som går helt tilbake til 2005-2006 (Stortinget, 2005-2006). Formålet er å legge til rette for at kommunesektoren kan utnytte sitt fulle handlingsrom. Vi lever i en tidsalder hvor tilgang på informasjon kommer i så mange former at det nærmest er naivt å mene at enhver organisasjon ikke påvirkes av internasjonale trender og bevegelser.

I denne saken, har det mest interessante med tanke på internasjonale perspektiver vært habilitetsspørsmålet. I fylkesmannen i Buskerud sitt skriv «I lille Norge blir nesten alle inhabile» (Haug, 2012) kommer det frem et viktig og spennende poeng: Hvem er habile i lille Norge? Dette er spesielt aktuelt for Grimstad kommune med sine 23 000 innbyggere. Førsteamanuensis og representant for AOL-panelet under oppgavens muntlige presentasjon i april 2018, Daniel Göller, sammenliknet kort forvaltningslovens regler om habilitet i Norge mot lovverket i Tyskland, og tyskernes tilnærming til habilitet. Ifølge Göller er regelverket i Norge og Tyskland relativt like, men de praktiseres veldig forskjellig. I Tyskland er det betydelig lavere sannsynlighet for at en tjenesteperson er inhabil enn det er i Norge. Dette er naturlig nok fordi det er 15-16 ganger så mange innbyggere i Tyskland i forhold til Norge, og følgelig kan det tenkes at en objektiv vurdering veier tyngre enn en subjektiv vurdering. I Norge blir det ekstra viktig å vurdere hvordan publikum tolker «særegne forhold» i forvaltningsloven § 6 (2.) I samtale med leder for kontrollutvalget i Grimstad kommune rundt habilitetsproblematikken, uttalte han: *«Ja du kan jo tenke deg hvor vanskelig vi har det her hos oss»*. Assisterende kommunalsjefen for helse- og omsorgsektoren som er omtalt i saken, er jo en «Barnehagemor» som undertegnede kjenner igjen fra egen barndom. Dette er egentlig et spennende forskningsspørsmål i seg selv: Er nesten alle inhabile i lille Norge?

5.4.3 Innovasjon

Innovasjon handler om å skape noe nytt eller å fornye noe som gir verdi for organisasjonen. I en verden med stadig økende informasjonsflyt og kommunikasjon, er behovet for innovasjon større enn noen gang. En organisasjon som ikke henger med i løpet, kan fort visne og dø ut. Grimstad kommune har satset på i4helse (Austenå Berg, 2017), som er en et nasjonalt ledende senter for innovasjon innenfor helse og omsorg. De fire i'ene står for idé, involvering, innovasjon og implementering. Selv om masteroppgaven ikke nødvendigvis berører mange punkter innen innovasjon, arbeider kommunen aktivt med innovasjon spesielt innen helse- og omsorgsektoren. Som det nevnes flere ganger i oppgaven, er ikke problemet at kommunen ikke ser fremover, det er snarere motsatt: Ordfører velger å dysse ned fortiden og kun se fremover. Det kommer stadig frem at de ansatte deltar på seminarer, kurs og liknende, og at det utvikles nye retningslinjer, arbeidsstillinger med mer med hensikt å forbedre. På mange måter, kan man si at de tre første i'ene i kommunenes i4helse prosjekt virker å være til stede, mens den siste i'en mangler.

5.4.4 Ansvarlighet

Ansvarlighet handler om at hver enkelt organisasjon indentifiserer sine interessegrupper og erkjenner forpliktelsene organisasjonen har ovenfor disse interessegruppene. For kommuner vil dette være kommunens innbyggere. Kravene til etikk og samfunnsansvar er større nå enn noen gang, og det stilles et krav om å «gjøre noe mer» enn bare det lover og regler krever. Dette er et momentene som har gått mest inn på undertegnede når det gjelder helekjøpssaken i Grimstad. Dersom noen hadde tatt ansvar, hadde kommunen og privatpersoner blindt spart for mye unødig ressursbruk, og kommunen kunne fokusert på å gjenopprette tilliten ikke bare til Grimstads befolkning, men også resten av Norge. Dette er en av de største sakene på innkjøpssiden i kommunalsektoren i Norge – folket ser på lille Grimstad. Hvis ikke kommunen følger reglene, hvorfor skal «de andre» følge de? Grimstad kommune har ikke tatt ansvar for innkjøpssaken, og har brutt tillitsforholdet til interessegruppen sin. Så langt er det vanskelig å se at kommunen prøver å bygge opp tilliten til innbyggere, da det enda graves frem lik i sakens kjølvann.

Samtidig kan ikke undertegneds ansvar bagatelliseres. Oppgaven offentliggjøres, og kan bidra til å påvirke forståelsen for sakens helhetlige bilde i fremtiden. Det tilstrebes derfor å male det mest mulige objektive bilde av saken. Dette er ingen enkel sak, og det vises igjen til FiAs advokats kritikk av Petter Gottschalk sitt bokmanuskript (Gottschalk, 2019, s 104):

«Avslutningsvis tillater jeg meg å mene at det må være utfordrende å skulle kombinere et kjølig forskerintellekt med et slikt emosjonelt engasjement som du utviser i denne saken, og som bokmanuset også preges av.»

Med dette påpeker advokaten et meget viktig poeng som for alle forskere, herunder også de som «bare» skriver en masteroppgave: Vi må også opptre ansvarlig.

5.5 Kilder til refleksjonsnotatet

- Kommunal og forvaltningskomiteen. 2006-2007. *Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen*. Hentet fra <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2006-2007/inns-200607-231.pdf>
- Fylkesmannen i Buskerud – Ingebjørg Haug. 2012. *Habilitet – i lille Norge er nesten alle inhabile*. Hentet fra <https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMBU/Plan%20og%20bygg/Plan-%20og%20byggningsrett/Pbl-seminar%202013/Habilitet.pdf>
- Gro Austenå Berg. 13.05.2017. Fremdriften tilsier åpning i løpet av første halvår 2019. *Grimstad Adressetidende*. Hentet fra https://www.grimstad.kommune.no/_f/p1/ifcab3d77-3933-4a89-8a79-aca38cac3c30/i4helse-artikkel-i-gat-13-05-17.pdf